

A standard linear barcode representing the number 31761120610076.

CAIZI
-638500

Government
Publications

R. FRITH

RAPPORT FINAL
(volume I)

Auteur: J.-Y. Morin

Titre: Le fédéralisme canadien et le principe de l'égalité des deux nations.

Div: II

Rapport no 12



Presented to the
LIBRARY of the
UNIVERSITY OF TORONTO

by
Mr. Royce Frith
Commissioner

Royal Commission on
Bilingualism and
Biculturalism

ACCOPRESS
GENUINE PRESSBOARD BINDER
CAT. NO. BP 2507 EMB

ACCO CANADIAN COMPANY LTD.
TORONTO
OGDENSBURG, N.Y., CHICAGO, LONDON

CA 1 Z 1
-638500

AN INVESTIGATION OF THE
PROBLEMS OF MIGRATION AND SETTLEMENT

Report presented to the Commission royale d'enquête
sur le déplacement des populations
VOLUME I

Document Type: Report

May 1966



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761120610076>

LE FEDERALISME CANADIEN ET LE PRINCIPE DE L'EGALITE DES DEUX NATIONS

Rapport présenté à la Commission royale d'enquête
sur le bilinguisme et le biculturalisme

Jacques-Yvan Morin

Mai 1966

S O M M A I R E

(Volume I)

Introduction

1

Première partie

ORIGINES ET TRANSFORMATIONS DU PRINCIPE

DE L'EGALITE DES DEUX PEUPLES

<u>Chapitre Ier</u> - <u>L'égalité des deux Canadas au temps de l'Union</u>	6
L'égalité de représentation (1840-1867)	6
Le dualisme dans le fonctionnement de l'Union	11
Le procès du régime	18
<u>Chapitre II</u> - <u>L'égalité collective selon la lettre et l'esprit</u>	
de la Constitution actuelle	24
L'A.A.N.B. reconnaît-il la dualité culturelle?	24
Les interprétations divergentes de l'A.A.N.B.	27
Egalité et pancanadianisme	30
Premier repliement sur le Québec	34
La thèse du pacte entre les deux groupes	
nationaux	43
<u>Chapitre III</u> - <u>L'égalité collective et l'économie</u>	48
Commerce, industrie et nationalisme économique	48
Centralisation, autonomie provinciale et	
séparatisme	55
Le Québec devant l'économie keynésienne	67
Culture et fiscalité	80

<u>Chapitre IV</u>	<u>- De l'égalité des deux peuples à l'égalité des deux nations</u>	86
	"The Right to Tax is the Right to Govern"	86
	Le rapport de la Commission Tremblay (1956)	92
	Les partis changent, les objectifs demeurent (1957-1960)	97
	Les "prodigieux retournements" des années 1960-1963	101
	Les "deux nations"	105
	(Volume II)	
	<u>Seconde partie</u>	
	<u>CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES</u>	
<u>DU PRINCIPE DE L'EGALITE DES DEUX NATIONS</u>		
<u>Chapitre V</u>	<u>- Dualité nationale et dualisme politique</u>	113
	Le procès du régime actuel	113
	La coopération intergouvernementale comme tentative de solution	116
	Les choix d'ordre structural	121
	1 ^o Les unions d'Etats	122
	2 ^o Les confédérations	125
	3 ^o Statut particulier et fédéralisme	133
	Un dualisme efficace	144
<u>Chapitre VI</u>	<u>- Dualisme et parlementarisme</u>	148
	L'égalité des deux nations et la démocratie	148
	Etats associés et parlementarisme	150
	Statut particulier et parlementarisme	152
	1 ^o La Chambre des communes	154

2 ^o Le Sénat	157
a) en tant que représentant des régions	164
b) comme représentant des deux nations	170
Fédéralisme et régime présidentiel	172
 <u>Chapitre VII - Dualisme et Pouvoir exécutif</u>	178
Evolution historique du Pouvoir exécutif	
fédéral	178
Autonomie et treaty-making power	181
1 ^o Attitude du Québec	181
2 ^o Attitude des autres provinces	185
3 ^o Contrôle ou consultation?	190
L'institutionnalisation des rapports	
fédéraux-provinciaux	192
1 ^o Etendue de la coopération	192
2 ^o Structures nouvelles	196
3 ^o Cas de la Banque du Canada et de la Commission du tarif	200
Cas des organismes de promotion	202
Le Québec et l'Exécutif fédéral	203
 <u>Chapitre VIII- Dualisme et arbitrage constitutionnel</u>	206
Du Comité judiciaire à la Cour suprême	206
L'attitude du Québec	209
Nécessité du contrôle juridictionnel	214
Juridiction et statut du tribunal	
constitutionnel	218
1 ^o La situation actuelle	219
2 ^o Statut constitutionnel nouveau	220
3 ^o Structures nouvelles	223

Composition de la Cour constitutionnelle	225
1 ^o Composition du tribunal	228
2 ^o Mode de nomination de ses membres	231
Modes d'interprétation de la Constitution	233
 <u>Chapitre IX - Dualisme et minorités</u>	 238
Binationalisme et société multiculturelle	238
Autonomie et droits minoritaires	239
Nature, étendue et garantie des droits	
scolaires	244
1 ^o Les libertés scolaires	244
2 ^o L'étendue des droits scolaires	247
3 ^o Les mécanismes de garantie	248
Les franchises linguistiques	249
1 ^o Unilinguisme ou bilinguisme?	249
2 ^o L'exemple de la Finlande	250
3 ^o Bilinguisme fédéral et bilinguisme provincial	252
Les droits des autres groupes culturels	255
La Constitution et les droits de l'homme	256
 <u>Conclusion</u>	 259

Introduction

Organiser la coexistence de deux collectivités humaines hétérogènes au sein d'un même Etat a toujours été une entreprise malaisée et délicate, comme le démontre amplement l'histoire agitée du royaume suédo-norvégien et de la double monarchie austro-hongroise. Les difficultés plus récentes dont font l'expérience la Belgique et la Tchécoslovaquie, par exemple, font également voir qu'à l'Est comme en l'Occident, ce problème n'a pas fini de taxer les ressources de patience et d'imagination des hommes d'Etat. Aussi la perplexité qu'exprime parfois la Commission d'enquête sur le bilinguisme et la dualité de culture au Canada, dans son rapport préliminaire, n'a-t-elle d'égale que l'humilité que nous avons maintes fois ressentie devant la tâche qu'elle nous a confiée.

La recherche d'un nouvel équilibre institutionnel qui permettrait aux deux peuples "qui ont fondé la Confédération canadienne" d'y vivre dans l'égalité offre en effet de multiples complications. Tout d'abord, la répartition géographique des deux peuples est telle qu'ils ne sont ni uniformément dispersés à travers le pays, situation qui eût peut-être favorisé une intégration culturelle rapide, ni entièrement concentrés sur un territoire précis. Une autre façon d'exprimer cette réalité est de dire qu'il existe au Canada "deux majorités" qui, bien que possédant des assises territoriales définies, possèdent l'une chez l'autre des minorités importantes. En second lieu, l'arrivée du pays, depuis 1867, d'un grand nombre de personnes appartenant à des ethnies différentes, ne pouvait manquer de compliquer sérieusement l'équilibre constitutionnel qui fut établi à cette époque

entre les deux peuples fondateurs. L'égalité collective des deux peuples est-elle conciliable avec les droits individuels des "nouveaux canadiens" ? En troisième lieu, la recherche d'une solution rationnelle se heurte constamment à des objections d'ordre pratique, pour peu que l'on tente honnêtement de tenir compte à la fois du passé et de toutes les réalités présentes. En supposant même qu'il soit possible de déterminer les conditions d'une juste coexistence de tous les groupes en présence, pourra-t-on faire passer le projet dans l'ordre des choses effectives ?

Ces difficultés, que nous pourrions qualifier de concrètes, se doublent de questions abstraites qui ne sont pas sans mettre en cause certains aspects fondamentaux de la philosophie politique. Quelles conditions une collectivité doit-elle remplir pour être digne du nom de "peuple" ou de "nation" ? Le Canada anglais constitue-t-il une "nation" dans le même sens que le Canada français ? Et qu'est-ce que l'égalité entre peuples ? Est-il possible d'assurer cette égalité par le simple remaniement des institutions du pays ?

Dans les débuts de notre réflexion sur ces problèmes, nous avions pensé ne pas nous attarder sur la question de savoir si le Canada français constitue un peuple ou une nation. Il nous paraissait suffisant de constater, avec la Commission, que les Canadiens français, qui avaient coutume de s'appeler "race" ou "nationalité", se définissent de plus en plus comme "nation" et que cette affirmation constituait un fait socio-politique qui pouvait servir de point de départ à notre étude. Très tôt, cependant, il nous est devenu évident que les solutions de l'avenir doivent être enracinées dans le passé. Une personne qui ne connaît pas l'histoire des relations entre les deux

groupes ethniques qui ont fondé le Canada serait bien mal placée pour comprendre la confusion qui règne ici depuis quelques années; or nous avons eu l'occasion à maintes reprises de constater que le plus grand nombre des citoyens ne connaît pas cette histoire ou affecte de croire que le pays est né depuis la seconde guerre mondiale. Un tel point de vue ne prédispose guère à comprendre les notions de "deux peuples" ou de "deux nations", dont le sens est avant tout historique.

Aussi avons-nous tenté dans la première partie de notre ouvrage, de retracer les origines et les transformations du principe de l'égalité des deux peuples. Nous l'avons retrouvé dans l'esprit qui présida à l'élaboration de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (British North America Act) et, sous une forme différente, jusque dans l'Acte d'Union de 1840, qui consacrait l'égalité de représentation du Haut et du Bas-Canada. Nous n'hésitons pas à dire que l'égalité collective revendiquée par le Canada français et le refus de cette égalité par le Canada anglais constituent la trame même de l'histoire du pays et la source très ancienne de la crise actuelle. C'est pourquoi nous avons consacré trois chapitres aux transformations de l'idée d'égalité des deux peuples, particulièrement dans l'optique canadienne-française, depuis 1867. Nous y verrons comment les "deux peuples" sont devenus (ou redevenus) "deux nations".

Dans la seconde partie de notre travail, nous étudions les conséquences institutionnelles du principe de l'égalité des deux nations. La Commission nous a demandé d'examiner la possibilité de concilier cette idée avec la structure fédérative du pays et d'établir dans quelle mesure le Québec peut être "l'incarnation constitutionnelle" du Canada

français. Nous avons tenté d'apporter une réponse à ces questions en analysant tout d'abord les liens entre la dualité nationale et le dualisme politique, puis les conséquences du dualisme pour le parlementarisme, le pouvoir exécutif, les minorités et l'arbitrage constitutionnel.

Le mot "dualisme" peut servir à décrire un certain nombre de structures allant de la confédération au statut particulier en passant par les unions d'Etats; notre choix s'est porté sur le statut particulier comme étant la formule la plus compatible avec la situation présente du Canada français et du Québec, envisagée sous tous ses aspects. Cependant, nous avons décrit également, lorsque la chose nous a paru nécessaire, les conséquences du système des Etats associés, afin de bien marquer les différences que comportent entre elles les diverses formes de dualisme.

On constatera à la lecture de cet ouvrage qu'il n'est pas aisé de cerner la notion de l'égalité des deux peuples, dont la Commission a fait "l'idée maîtresse" du mandat qui lui a été confié, ni de discerner dans quelle mesure cette idée doit être consacrée par le droit et mise en œuvre dans les institutions du pays. Malgré ces difficultés et les hésitations qu'elles inspirent, il n'est sans doute pas de tâche politique plus haute, à l'heure où les peuples doivent vivre de plus en plus les uns près des autres, que de participer à la recherche d'une philosophie et d'une structure politiques qui permettent à chaque nation de coexister d'une manière dynamique avec ses semblables.

Première partie

ORIGINES ET TRANSFORMATIONS

DU PRINCIPE DE L'EGALITE DES DEUX PEUPLES

Chapitre Ier

L'EGALITE DES DEUX CANADAS AU TEMPS DE L'UNION

L'égalité de représentation (1840 - 1867)

Tout paradoxal que cela puisse paraître aujourd'hui, l'idée de l'égalité collective n'a pas ses origines au Canada français. Avant l'union des deux Canadas, établie par l'Acte de 1840, les Canadiens français constituaient la majorité démographique dans le Bas-Canada et possédaient également la majorité dans l'Assemblée provinciale qui leur avait été octroyée par l'Acte constitutionnel de 1791. Leurs revendications ne portaient donc pas sur l'égalité entre leur groupe et celui des Britanniques; au contraire, les "nouveaux sujets" de la Couronne d'Angleterre réclamaient le règne de la majorité et le "gouvernement ministériel", c'est-à-dire la responsabilité des membres du Conseil du ¹gouverneur devant l'Assemblée. Toutes les luttes politiques qui agitèrent le pays pendant un demi-siècle avaient pour objets le self-government de la province française et le contrôle des subsides par la majorité.² En outre, l'Assemblée, préoccupée par l'emprise grandissante des Britanniques sur l'économie de la province, tenta de restreindre l'expansion de leurs affaires et agita même des projets d'expropriation.³

1 - T. Chapais, Cours d'histoire du Canada, tome 2 (1921), pp. 171-204; A.R.M. Lower, Canadians in the Making (1958), p. 128.

2 - W.L. Morton, The Kingdom of Canada (1963), pp. 190, 242.

3 - M. Séguin, "Genèse et historique de l'idée séparatiste au Canada français" (1962), dans Laurentie, no 119, p. 971. Voir également l'interprétation de D.G. Creighton, The Empire of the St. Lawrence (1956), p. 160, qui voit là "a battle between the new commercialism and the stiffened feudalism of the St. Lawrence".

L'ambition des Canadiens français était d'obtenir la maîtrise du Bas-Canada sous l'autorité de la Couronne, du moins tant que la protection britannique serait nécessaire; certains allèrent même, après le désastre de 1837, jusqu'à proclamer la république.⁴ S'il fut parfois question d'égalité durant la période qui va de 1791 à 1838, ce fut de l'égalité individuelle et des libertés consacrées par le Bill of Rights; les Canadiens français furent d'ailleurs prompts à s'en faire une arme contre un gouverneur comme Craig.⁵

Les Britanniques, de leur côté, ne pouvaient accepter de devenir "étrangers" dans une colonie conquise par les armes de leur métropole. Leur ambition était de corriger l'erreur de 1791 et de devenir la majorité. Dans leur pétition de 1822, les Montréalais anglophones déclaraient que l'étendue des droits politiques conférés aux sujets français avait eu pour effet "de faire naître dans l'imagination de plusieurs le rêve de l'existence d'une nation distincte sous le nom de 'nation canadienne'".⁶ En conséquence, ils réclamaient l'union du Haut et du Bas-Canada comme étant le seul moyen d'assurer l'avenir de leurs intérêts et "l'assimilation graduelle" des habitants français à la population britannique des deux provinces. Ainsi se trouvait déjà esquissée pour l'avenir l'aspiration des deux peuples à demeurer ou à devenir respectivement majoritaires.

4 - Déclaration d'indépendance du Bas-Canada, du 28 février 1838, dans M. Brunet et al., Histoire du Canada par les textes (1952),

5 - Lower, op. cit. supra note 1, p. 128.

6 - Brunet et al., op. cit. supra note 4, tome Ier, p. 142.

Lorsque, en 1840, le gouvernement de Londres accéda à la demande des Montrealers, à la suite du rapport de Lord Durham, le Haut-Canada, moins peuplé que le Bas, craignit de se trouver en minorité dans la législation commune. Comme l'observe D.G. Creighton, l'expérience avait prouvé que les deux provinces ne pouvaient vivre séparées sur le plan économique, mais l'instinct avertissait qu'elles ne pourraient guère vivre ensemble sur le plan politique.⁷ Lord Sydenham, le nouveau gouverneur, dut s'employer à persuader la législature de cette province de l'opportunité de l'union, faisant valoir que le gouvernement impérial accorderait l'égalité de représentation aux deux provinces et répartirait l'énorme dette publique des Haut-Canadiens sur l'ensemble de l'Union.⁸ A ces conditions, le Haut-Canada accepta le régime unitaire, qui entra en vigueur l'année suivante. L'article XII de l'Acte d'union assurait aux deux anciennes provinces une représentation égale dans la députation. Il y était également prévu que le nombre des députés pourrait être augmenté, mais toujours sur la base du principe de l'égalité. Ces précautions ne manquent pas d'étonner aujourd'hui, puisqu'aussi bien les Britanniques du Haut-Canada, alliés à ceux du Bas, constituaient déjà à ce moment la majorité de la population et n'auraient pas manqué d'obtenir la majorité dans l'Assemblée.⁹

7 - Op. cit. supra note 3, p. 334.

8 - Morton, op. cit. supra note 2, p. 254; Creighton, op. cit. supra note 3, p. 334.

9 - L.-P. Turcotte, Le Canada sous l'Union, tome Ier, p. 36; Morton, op. cit. supra note 2, pp. 254 et ss; J.M.S. Careless, Canada - A Story of Challenge (éd. rév. 1963), pp. 198, 221.

Le principe de l'égalité de représentation et la façon dont il fut appliqué dans la pratique par Sydenham réduisaient considérablement le nombre des députés canadiens-français par rapport à la population ¹⁰ qu'ils représentaient. Aussi n'est-il pas étonnant de les voir réclamer, dès l'ouverture du parlement de l'Union, en 1841, une rectification de ¹¹ la représentation conformément à la population ! Bien entendu, cette protestation fut écartée par la majorité et les Canadiens français se réfugièrent dans un bloc compact sans la participation duquel il fut bientôt impossible de gouverner le pays.

Ces faits appellent deux constatations. Tout d'abord, il en ressort que le principe de l'égalité apparut pour la première fois dans l'histoire canadienne comme un moyen de protéger le Haut-Canada britannique contre le Bas-Canada à majorité française, encore que cette précaution ne fût pas absolument nécessaire pour assurer une majorité britannique dans l'Assemblée commune. En second lieu, il est clair que l'égalité de représentation entre deux sections territoriales d'une même colonie ne correspondait pas exactement à l'égalité "entre peuples" dont il est question aujourd'hui. Cependant, c'était bien l'existence de ces deux peuples qui motivait l'égalité territoriale car, en l'absence du Canada français, le Haut-Canada n'aurait point réclamé l'égalité de représentation. C'est pourquoi les Canadiens français allaient tout naturellement en tirer l'idée de l'égalité ethnique. L'attitude de L.-H. LaFontaine est à cet égard très ¹⁰ - Morton, op. cit. supra note 2, p. 258.

¹¹ - L. Groulx, Histoire du Canada français (1960), tome II, p. 241.

révélatrice. Le 22 janvier 1849, en réponse aux reproches que lui adressait L.-J. Papineau, il déclara:

Lorsqu'il a été question de l'union des deux provinces, ... il était bien naturel, au premier abord, de crier à l'injustice qui semblait résulter du principe que l'on consacrait en donnant au Haut-Canada, dans la représentation, une part égale à celle du Bas-Canada, quoique la population de celui-ci fut alors beaucoup plus considérable ... Cependant il arrive aujourd'hui que c'est cette même disposition ... qui protège le Bas-Canada, et plus particulièrement les Canadiens français ...

Le refus du gouvernement et de la majorité des membres du Haut-Canada d'accéder à la demande des députés Canadiens français, en 1841, en faveur de la représentation proportionnelle a établi en fait et en droit que l'acte d'union n'avait pas fait des deux Canadas une seule et même province, mais qu'il n'avait fait que réunir, sous l'action d'une seule et même législature, deux provinces jusqu'alors distinctes et séparées, et qui devaient continuer de l'être pour toutes autres fins quelconques; en un mot, qu'il y avait eu, à l'exemple de nos voisins, une fédération de deux provinces, de deux Etats ...

C'est en me fondant sur le principe de ne voir dans l'acte d'union qu'une confédération de deux provinces ... que je déclare ici hautement que jamais je ne consentirai à ce que l'une des sections de la province ait, dans cette chambre, un nombre de membres plus considérable que celui de l'autre, quel que soit le chiffre de sa population ... Il doit être évident qu'avant que nous soyons appelés à faire une nouvelle élection générale, le Haut-Canada aura une population plus forte que celle du Bas-Canada.

L'union, s'écrie M. Papineau, fait ou fera du Bas-Canada une nouvelle Irlande ! Oui, M. l'orateur, je prévois un temps ... où cette prophétie de l'hon. membre pourrait s'accomplir ! ... Ce sera quand le Bas-Canada,

en adoptant volontairement la représentation basée sur la population, se sera placé lui-même dans cette chambre, vis-à-vis du Haut-Canada, dans un état d'infériorité qui tôt ou tard conduirait infailliblement à sa ruine.¹²

L'égalité de représentation consacrait donc, aux yeux de LaFontaine, le dualisme profond du pays. Cette interprétation, il va sans dire, n'était pas partagée par le gouvernement impérial, ni encore moins par les Anglo-Canadiens; elle n'était pas non plus sans comporter une certaine illusion sur la possibilité d'une égalité réelle entre les deux peuples au sein d'une colonie où la majorité anglophone augmentait d'année en année; dix ans ne passeraient pas que déjà l'égalité de représentation subirait les assauts des Clear Grits du Haut-Canada. Cependant, il importe avant tout de noter que l'égalité de représentation fut très tôt interprétée par les Canadiens français comme étant destinée à protéger le Bas-Canada contre le Haut. Derrière l'égalité des deux parties de l'Union se dessine déjà l'égalité entre les deux peuples.

Le dualisme dans le fonctionnement de l'union.

On trouve une preuve de cette transformation du principe d'égalité dans le fonctionnement pratique du régime d'union. L'Acte de 1840 avait établi une Chambre unique et ne faisait aucune distinction entre les votes des représentants du Canada-Ouest (précédemment le Haut-Canada) et ceux des députés du Canada-Est. Aussitôt surgirent de nombreuses questions: les députés des deux sections pourraient-ils s'entendre pour voter des lois communes dans tous les domaines? S'ils

12 - Chapais, op. cit. supra note 1, tome 6 (1933), pp. 293-4; voir également p. 298: c'était l'ambition de LaFontaine de placer "les deux origines ... sur un pied d'égalité."

n'y arrivaient point, les représentants d'une section voterait-ils les bills n'intéressant que l'autre section? Une loi jugée inopportun dans le Haut-Canada pourrait-elle être mise en vigueur avec l'appui d'une majorité prise en partie dans le Bas? Ces épineuses questions requièrent une double réponse: en premier lieu, les régimes juridiques des deux sections demeurèrent largement distincts et, en second lieu, des mécanismes furent mis au point dans la pratique pour éviter que l'une des sections puisse dicter sa volonté à l'autre dans les domaines considérés comme vitaux d'un côté ou de l'autre.

Tout d'abord, l'examen des lois du Bas Canada, telles qu'elles paraissent dans les statuts refondus de 1861, par exemple, montre que l'ancienne province conserva en fait ses lois particulières dans une proportion considérable. Il est vrai que certaines garanties accordées autrefois aux sujets français de Sa Majesté britannique, à l'égard du droit civil, par exemple, ainsi que la diversité des institutions, rendaient ce résultat presque inévitable, à moins de soumettre le Bas-Canada à un régime despotique, comme l'eût souhaité Sydenham.¹³ Certes, on avait pu espérer que le temps ferait son oeuvre et que le régime d'union permettrait d'assimiler les Canadiens français, mais il fallait bien tenir compte de l'existence du droit français et de toutes les lois votées par la Législature du Bas-Canada entre 1791 et 1837, dans tous les domaines, y compris l'instruction publique, les affaires municipales et rurales, les biens fonds, les testaments et les affaires religieuses. Les statuts refondus du Bas-Canada

13 - Voir l'extrait d'une lettre du gouverneur, cité par Chapais, op. cit. supra note 1, tome 5 (1932), p. 5.

contiennent également des lois sur les professions, les poids et mesures, les compagnies à fonds social, l'administration de la justice et même les lettres de change.¹⁴ En réalité, la Province du Canada s'était donné spontanément un double régime juridique et chaque section possédait un statut particulier, contrairement à l'intention avérée de l'Acte d'union. D'aucuns en tireraient la conclusion que le régime ne pourrait jamais fonctionner selon l'intention du Parlement impérial, témoin de cette résolution présentée à la Chambre en 1851 par les députés Boulton et Papineau:

Each day's experience shows more clearly the impracticability of carrying out the scheme of the Union under its original conditions; ... the provisions adopted to one section of the Province have been found wholly inapplicable or inoperative in the other, and ... the system is gradually obtaining of legislating separately for Eastern and Western Canada, as two distinct and independent Provinces.¹⁵

En outre, le principe unitaire de 1840 subit plus d'une entorse dans les institutions elles-mêmes. W.L. Morton résume fort bien la situation que les hommes politiques de l'époque durent affronter:

The trouble was that the Canadian democracy was not a simple and uniform one; it was French and English, it was Roman Catholic and Protestant. And the same colonial democracy, by ensuring the survival of the French-Canadian nationality, made it necessary to create the institutions of a plural, or bi-national society.¹⁶

14 - S.R. pour le Bas-Canada, 1861, VIII^e, IX^e et XII^e parties. Il est précisé que ces lois s'appliquaient "exclusivement au Bas-Canada" (chap. Ier, préambule).

15 - Journal de l'Assemblée de la Province du Canada ci-après Journaux⁷, 1851, p. 140.

16 - Op. cit. supra note 2, p. 272.

Dès la constitution du premier ministère de l'Union, le 13 février 1841, chaque section fut représentée par un secrétaire provincial, un "procureur général" et un "solliciteur général" distincts, les seuls postes communs étant ceux de "receveur général" et de commissaire des terres publiques. Toutefois, il convient d'ajouter que Sydenham appela trois Britanniques à remplir les postes ¹⁷ bas-canadiens. La situation changea l'année suivante, alors que le nouveau gouverneur, sir Chs Bagot, fit entrer LaFontaine et A.-N. Morin au conseil. A compter de 1848, après l'arrivée de Lord Elgin, le Haut et le Bas-Canada furent représentés par un nombre égal de membres au sein du cabinet; outre les ministères dédoublés que nous venons de mentionner, il y eut désormais un double commissariat aux travaux publics. En 1857, George Brown pouvait constater, non sans indignation: "Nous avons un gouvernement pour le ¹⁸ Haut-Canada, et un autre pour le Bas-Canada."

Les mécanismes législatifs mis au point durant la période de l'Union sont également dignes d'intérêt. Dans le Règlement de l'Assemblée, il n'était fait aucune mention d'une procédure spéciale en ce qui concerne le vote sur un bill ou une question qui n'intéressait que l'une des deux sections de la province. ¹⁹ En outre, le vote par l'appel nominal n'avait lieu que s'il était requis par cinq ²⁰ députés, en sorte que les journaux de l'Assemblée contiennent peu

17 - Chapais, op. cit. supra note 1, tome 5, p. 1.

18 - Cité dans Groulx, op. cit. supra note 11, tome II, p. 242.

19 - Rules, Orders and Forms of Procedure of the Legislative Assembly of Canada (1860).

20 - Idem, art. 84.

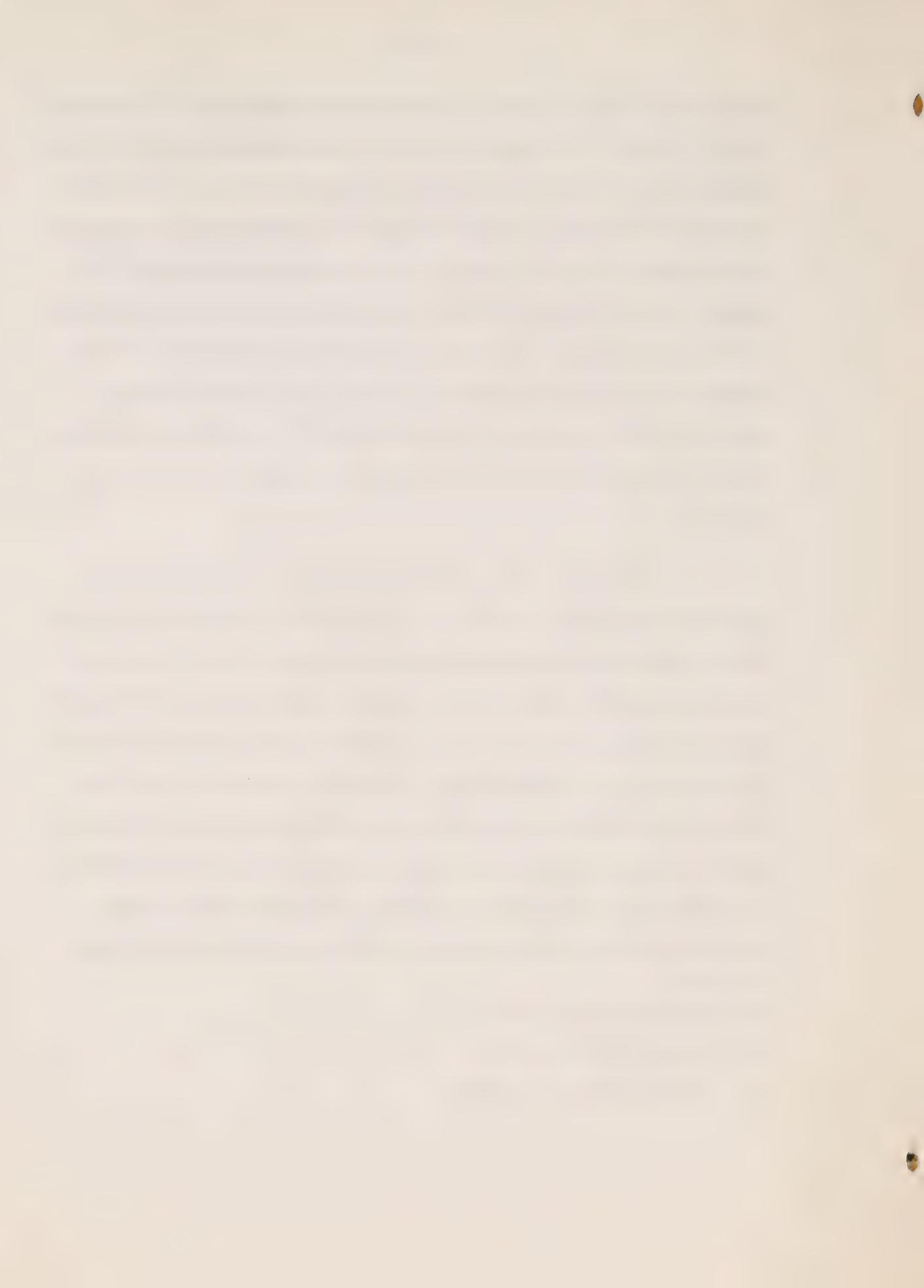
d'indications sur le nombre de vote pour et contre ou sur le nombre des députés votant. C'est ainsi que le vote final sur le Code civil du Bas-Canada, qui eut lieu le 1er septembre 1865, fait l'objet d'un compte-rendu fort laconique: "la question ayant été mise aux voix, la Chambre ²¹ s'est divisée, et ladite question a été résolue affirmativement." En général, toute l'Assemblée votait sur les projets de lois applicables à l'une des sections. C'est ainsi que le vote sur l'abolition de la tenure seigneuriale du Bas-Canada, qui eut lieu à l'appel nominal, révèle que tous les députés présents votèrent; il en fut de même lors du vote sur les réserves du clergé, qui intéressait surtout le Haut-Canada.²²

Cependant, la vie parlementaire permit de dégager empiriquement divers moyens de pallier les difficultés quotidiennes du dualisme. Certes, ces accommodements ne constituèrent jamais des règles constitutionnelles, mais tout au plus des conventions qui furent quelquefois ignorées. Le premier moyen utilisé fut celui des comités spéciaux nommés par l'Assemblée pour l'étude des projets de lois. Dès 1843, lors du débat sur les écoles du Bas-Canada, un comité fut formé après la seconde lecture, avec mission de faire rapport à la Chambre. Ce comité était composé de neuf députés, dont sept du Bas-Canada, toutes précautions étant prises, par ailleurs, pour que la minorité

21 - Journaux, 1865, p. 138.

22 - Journaux, 1854, p. 390.

23 - Journaux, 1854-55, p. 385.



24

protestante de cette section soit représentée par trois membres. Dans plusieurs cas, les comités spéciaux furent composés exclusivement de parlementaires représentant l'une des deux sections. Il en fut ainsi à l'égard de l'enregistrement des titres dans le Haut-Canada et de l'enregistrement des naissances, mariages et décès parmi la population protestante du Bas-Canada. ²⁵ Un autre exemple est celui du Code de procédure civile du Bas-Canada, voté en 1866. ²⁶ Ce système permettait de restreindre le débat aux principaux intéressés lorsque surgissaient des difficultés ne concernant qu'une partie des provinces unies; les lois étaient ensuite votées avec un minimum de discussion.

Ces accommodements ne réglaient pas tous les problèmes.

R. Baldwin en fit l'expérience en 1849, à l'occasion d'un vote sur l'abolition de la Cour de chancellerie haut-canadienne. Ce furent les voix des députés bas-canadiens qui donnèrent au gouvernement la majorité requise, la plupart des représentants du Haut-Canada s'étant prononcés contre le ministre. ²⁸ Ce fut d'ailleurs ce vote qui amena le chef réformiste à donner sa démission. Ainsi se trouvait révélée l'inadaptation des institutions artificiellement unitaires à l'existence d'une société binationale. Malgré toutes les précautions, chaque section risquait de voir ses problèmes internes (voire intimes) soumis

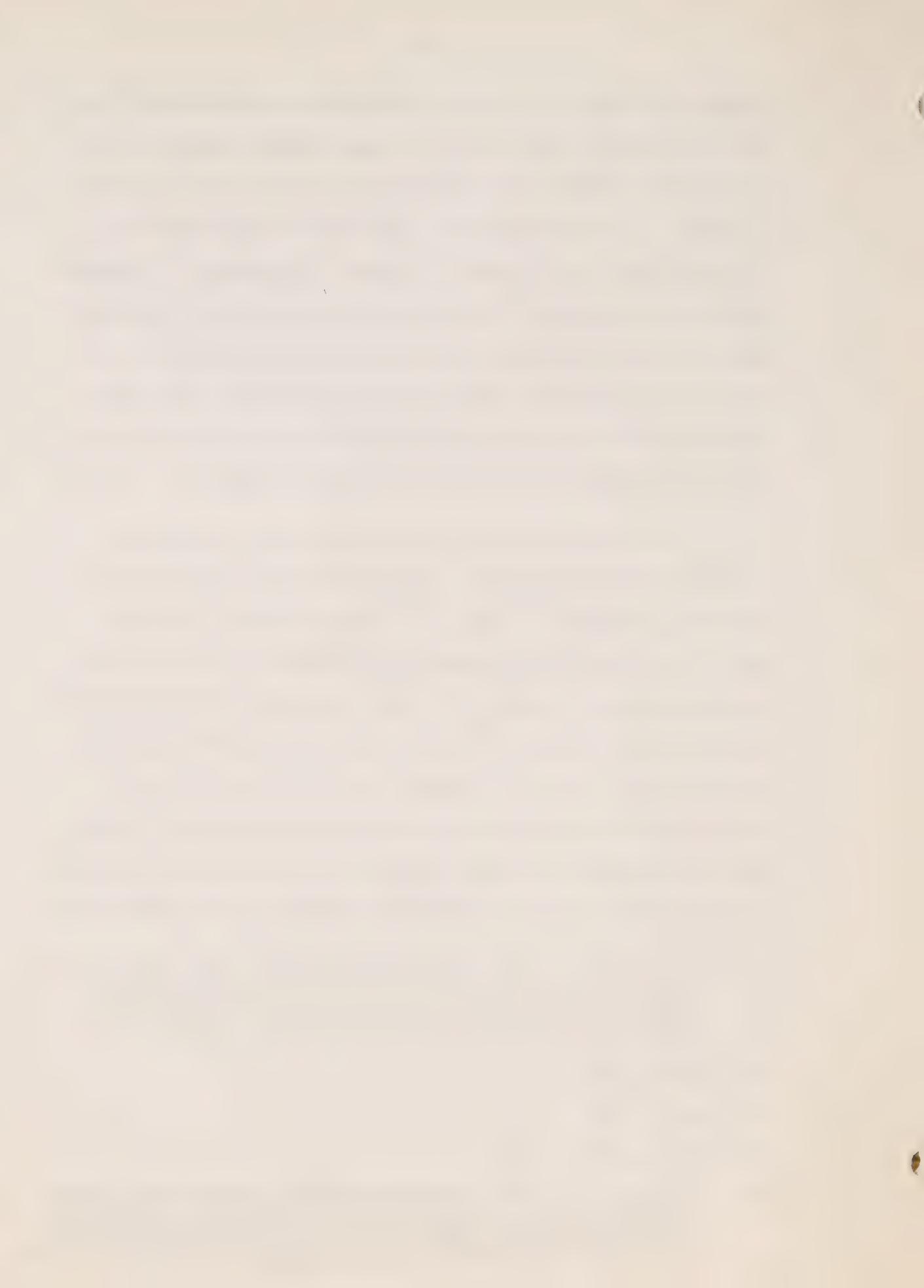
24 - Journaux, 1843, p. 153. Les membres du Comité spécial étaient MM. Viger (Richelieu), Berthelot (Kamouraska), Morin (Nicolet), Hinks (Oxford), Boulton (Niagara), Christie (Gaspé), Jones (Missisquoi), Taché (L'Islet) et Armstrong (Berthier).

25 - Journaux, 1865, p. 75.

26 - Idem, p. 40.

27 - Journaux, 1866, p. 68.

28 - Journaux, 1851, p. 117. Vingt-cinq députés du Haut-Canada se prononcèrent contre le gouvernement et dix en faveur, tandis que les Bas-Canadiens donnèrent vingt-quatre voix à Baldwin et cinq voix contre. Voir Chapais, op. cit. supra note 1, tome 6, p. 202.

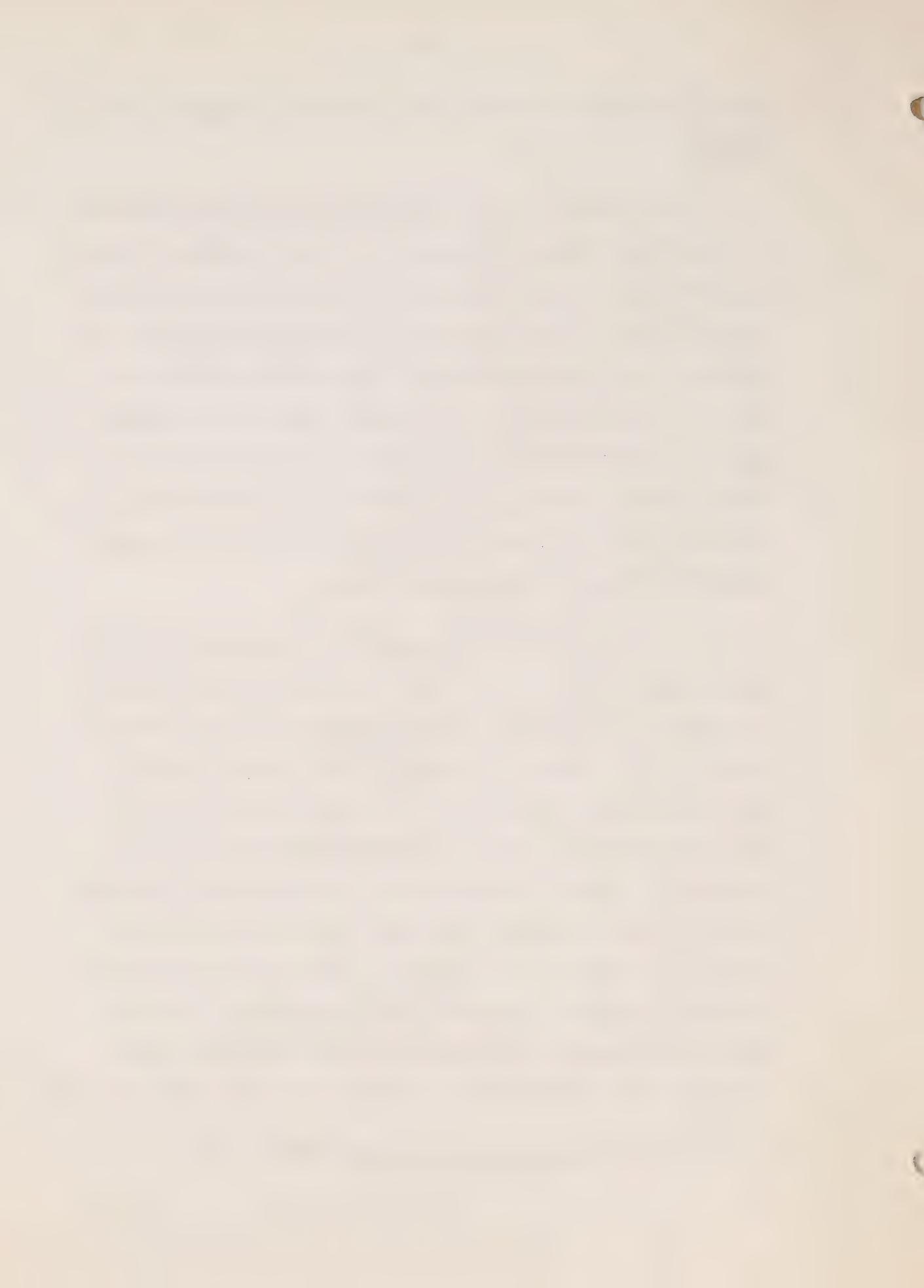


au vote de personnes étrangères par la mentalité, la langue et la religion.

La tentative la plus sérieuse qui fut faite pour sortir de ce dilemme fut l'adoption du système de la double majorité. L'idée en avait été proposée dans les journaux canadiens-français vers 1845-46 et elle s'impose de plus en plus dans la pratique parlementaire, non sans être violée à maintes reprises et non sans être constamment contestée, surtout après 1858, par la thèse opposée de la "rep. by pop." La règle - ou plutôt la convention - de la double majorité voulait qu'aucun projet de loi applicable à l'une des sections de la province du Canada ne puisse être mis en vigueur sans le vote majoritaire des députés de la section intéressée.

Le système de la double majorité fut également appliqué au cabinet, surtout durant les dix dernières années du régime unitaire. En principe, cela signifiait qu'aucun ministère ne pouvait demeurer au pouvoir sans s'assurer de la majorité dans les deux provinces.²⁹ Règle d'application délicate s'il en fût jamais et qui n'aurait pu fonctionner que dans un climat de compréhension mutuelle et de modération. Or, pendant la majeure partie du quart de siècle que dura l'Union, il y eut une tenace opposition entre la majorité haut-canadienne et la majorité bas-canadienne: entre Tories britanniques et réformistes français, puis entre Clear Grits et Bleus. Seule fit véritablement exception l'époque du ministère Baldwin-LaFontaine (1848-51). Selon l'expression de T. Chapis, il y avait "deux majorités

29 - L.-O. David, L'Union des deux Canadas (1898), p. 187.



en présence ... et elles se faisaient presque échec.³⁰" Constituer des ministères dans un tel contexte n'était pas une tâche aisée, surtout après 1858. Sans doute J.A. Macdonald tenta-t-il d'échapper à la double majorité, alors qu'il se trouvait en minorité dans le Haut-Canada, en s'appuyant sur la majorité bas-canadienne (1858), mais de tels procédés ne firent que favoriser le progrès de la rep. by pop. La double majorité constituait en somme la rançon de l'unité factice imposée aux deux Canadas. Certains auteurs ont soutenu qu'elle était incompatible avec le gouvernement responsable et qu'elle était "absurde", mais sans doute était-ce plutôt le régime lui-même qui eût mérité ces critiques.³¹

Le procès du régime et les solutions possibles

Double législation, double majorité, double ministères en proie à l'instabilité: la dualité fondamentale du pays revenait constamment à la surface. Les Canadiens français s'accommodaient finalement de ce régime qui leur avait été imposé, car ils avaient l'impression ou l'espoir d'y trouver, à défaut de l'indépendance dont ils avaient rêvé avant 1837, une certaine égalité. Certes, celle-ci participait largement de l'illusion puisqu'aussi bien les Canadiens français étaient en minorité, dans le cabinet comme dans l'Assemblée, à l'égard de toutes les grandes questions qui intéressaient l'ensemble de l'Union, particulièrement les finances publiques. Qui pis est, ils étaient presque absents de l'administration, dont Sydenham s'était

30 - Op. cit. supra note 1, tome 5, p. 206; dans le même sens, Careless op. cit. supra note 9, p. 227.

31 - Morton, op. cit. supra note 2, p. 268.

occupé dès le début de l'Union, avec son impartialité habituelle. A ce sujet, Lord Elgin faisait parvenir au Colonial Office, en 1849, une dépêche qui révélait que la fonction publique était composée de 241 Britanniques et de 65 Canadiens français, sans compter les postes subalternes des douanes, où l'on trouvait 315 Britanniques et 5 Canadiens français. Le gouverneur annexait à sa missive le commentaire suivant, extrait d'un journal de l'époque:

Assuming the population of both origins to be numerically equal in the United Province 1847, yet upon an annual expenditure in round numbers of about £250,000, not £25,000 goes from the public treasury into the pockets of Her Majesty's subjects ... of French Canadian origin, whilst £225,000, or nine-tenths, are paid to those of English origin.³²

Cependant, les Canadiens français tenaient beaucoup à l'illusion (ou à l'espoir?) de l'égalité, qui leur paraissaient constituer une garantie pour l'avenir. La population française, écrit L.-P. Turcotte en 1882, "a constraint ses antagonistes d'autrefois à traiter sur un pied d'égalité et à partager avec elle le pouvoir politique".³³ Le Bas-Canada s'accrocha à l'égalité politique avec d'autant plus d'opiniâtreté que la population française se savait devenir de plus en plus minoritaire.³⁴ Les chefs politiques canadiens-français durent faire preuve de la plus grande circonspection: admettre que l'égalité de représentation pût être mise

32 - Collection Elgin-Grey, 1846-52 (éd. H.G. Doughty, 1937), tome Ier, pp. 382, 387, 390.

33 - Op. cit. supra note 9, tome Ier, p. 6.

34 - Séguin, op. cit. supra note 3, p. 987. Voir également P.B. Waite, The Life and Times of Confederation (1962), pp. 42, 138.

en question, c'était en effet risquer l'abolition du dualisme, c'était accepter une fois pour toutes, peut-être, une situation minoritaire dans un pays de langue étrangère. C'était, à tout le moins, s'aventurer dans l'inconnu.

Pour le Haut-Canada, au contraire, l'égalité de représentation paraissait devenir de plus en plus intolérable. Celle-ci avait été incluse dans l'Acte d'union pour sa protection, mais voici qu'elle protégeait désormais le Bas-Canada, devenu minoritaire vers 1850. G. Brown et les Clear Grits dénoncèrent la "French domination" et réclamèrent la représentation proportionnelle (la rep. by pop.). J.A. Macdonald eut beau démontrer aux électeurs du Haut-Canada que trois ministres canadiens-français sur un cabinet de douze et 42 députés canadiens-français sur une Assemblée de 130 membres ne pouvaient guère dominer le pays,³⁵ l'agitation n'eut point de cesse. Il était d'ailleurs vrai que la division des partis dans le Haut-Canada avait quelquefois permis au vote canadien-français de jouer un rôle capital dans le passage de certaines lois que ne prisaient pas les ³⁶ Clear Grits. En outre, du point de vue haut-canadien, l'Union constituait un obstacle à l'expansion territoriale, à la construction des chemins de fer et à la défense du pays devant la puissance américaine; le procès du régime reposait donc, aux yeux du Haut-Canada, sur de nombreuses pièces à conviction.

35 - Séguin, op. cit. supra note 3, p. 987.

36 - Notamment dans l'affaire des écoles séparées du Haut-Canada, en 1863. Voir Morton, op. cit. supra note 2, pp. 308, 314.

Comment réconcilier les intérêts nationaux de la minorité avec les intérêts économiques de la majorité? Une solution théorique eût été celle que prenaient Papineau et les jeunes patriotes de l'Avenir en 1848: abroger l'Union et revenir à la séparation des deux provinces.³⁷ Le Haut-Canada s'opposait naturellement à tout dénouement de ce genre, qui eût mis le St-Laurent à la merci des Canadiens français et qui, de surcroit, eût été contraire à la politique impériale depuis le rapport Durham. Quant aux sujets français, ils n'étaient guère en mesure de résister à la supériorité politique, économique et militaire des Britanniques: un certain réalisme leur faisait éviter Charybde, un certain espoir d'égalité les persuadait qu'ils ne tomberaient point en Scylla.

La séparation étant écartée, on eût pu songer à diverses formes d'association qui eussent permis à chaque section de l'Union de recouvrer une large mesure de self-government, tout en conservant l'union douanière, la liberté de circulation des personnes et des capitaux ainsi que la défense commune; certains cercles canadiens-français agitèrent des idées de ce genre.³⁸ Toutefois, les Anglo-Canadien de Montréal et de Québec n'étaient enclins à favoriser aucune solution qui les eût réduits à l'état de minorité dans un Bas-Canada français; ils étaient plutôt partisans fervents de l'union législative.³⁹ Le rapport de force étant ce qu'il était, on fut porté à

37 - Voir également l'article de J.-C. Taché dans Le Canadien du 9 juil. 1851: "Il vaudrait mieux pour tout le monde, extirper la cause de tous ces maux en demandant le Rappel de l'Union et en donnant à chaque section de la province ... une constitution adaptée à ses besoins particuliers ..."

38 - Sur la pensée des Libéraux, par exemple, voir Y.-F. Zoltvany, Les Libéraux du Québec, leur parti et leur pensée, 1867-1873 (thèse, Montréal, 1960).

39 - Waite, op. cit. supra note 34, pp. 135 et ss.

chercher un compromis du côté de l'union fédérale, qui paraissait assurer une certaine continuité avec le régime existant. A.-A.

Dorion y avait songé dès 1856 et Brown se rallia à l'idée lorsque les deux hommes formèrent leur éphémère gouvernement de 1858, mais ce projet, qui n'embrassait que les deux Canadas, fut rapidement dépassé par le grand dessein des Galt et des Macdonald, lequel embrassait toutes les colonies de l'Amérique du Nord britannique.⁴⁰

Qu'adviendrait-il dans tous ces projets de la position politique conquise par les Canadiens français depuis 1840 et de l'égalité à laquelle ils prétendaient? A tort ou à raison, ceux-ci croyaient avoir beaucoup à y perdre. D'un autre côté, la pression exercée par la majorité en faveur du changement, son dynamisme aussi, étaient tels que les chefs canadiens-français durent en prendre leur parti. En hommes pratiques, ils sauvèrent ce qu'ils purent du naufrage de l'Union: s'ils devenaient minoritaires dans les institutions centrales, du moins redeviendraient-ils majoritaires dans la législature locale. Peut-être pourraient-ils même obtenir l'égalité avec le Haut-Canada et l'ensemble des colonies de l'Atlantique dans le Sénat fédéral. Le Pr P.B. Waite a fort bien décrit l'attitude et les sentiments de l'homme qui fut le principal négociateur canadien-français à Charlottetown et à Québec, lorsque furent rédigées les résolutions qui donnèrent naissance à la Confédération:

40 - Morton, op. cit. supra note 2, pp. 298, 308.

Cartier was not a profound thinker, nor a very delicate politician, but he was a realist, and his realistic view in June 1864 was that something was going to have to give, and better terms could be got now than later. Out of the nettle Confederation, Cartier would pluck safety, safety for Cartier, safety for the Conservative party, safety for the French Canadians.

If the French Canadians had to accept the distasteful principle of representation by population in a new legislature where they would be one in four, instead of 1 in 2.5 as it was in the province of Canada, then there might be suitable compensations in acquiring control of their own province ...

Confederation was often justified, and at times accepted, on French Canadian grounds; but if there had been a real option French Canadians would have preferred not to have had Confederation at all. There was probably no real option, but this fundamental French Canadian attitude ought to be remembered more often than in fact it is.⁴¹

Les Canadiens français quittèrent donc sans enthousiasme le régime d'union, dont ils s'étaient accommodés en fin de compte. En l'absence d'une véritable liberté de choix, ils durent accepter la perspective de devenir doublement et sans doute définitivement minoritaires dans le grand tout canadien, mais si leur crainte séculaire se réalisait de la sorte, nous allons voir qu'ils n'en perdirent pas pour autant leur croyance en l'égalité collective et dans le droit de choisir librement leur avenir.

41 - Conférence intitulée "1867", prononcée au VIIe Séminaire annuel de l'Union canadienne des étudiants (1964), dans Vers une nouvelle Confédération, pp. 16 - 17.

Chapitre II

L'EGALITE COLLECTIVE

SELON LA LETTRE ET L'ESPRIT DE LA CONSTITUTION ACTUELLE

L'A.A.N.B. reconnaît-il la dualité culturelle?

La Loi fondamentale de 1867, telle que votée par le Parlement impérial, reconnaît-elle l'égalité des deux peuples qui avaient jusque là formé le Canada et qui se trouvaient désormais unis aux autres colonies britanniques d'Amérique du Nord? Si l'on s'en tient à la lettre de l'A.A.N.B., il n'y est point question explicitement des deux peuples; le texte de la loi met plutôt l'accent sur l'union des territoires⁴² et l'égalité qu'on y trouve est avant tout celle que consacre implicitement la loi entre les provinces⁴³. Cependant, l'égalité des deux langues est garantie dans les débats du Parlement central, tandis que la loi demeure silencieuse quant à l'usage du français dans la fonction publique fédérale et dans les provinces autres que le Québec. Pour ce qui est de l'enseignement, les écoles confessionnelles conservent les droits qu'elles possédaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi et les sujets protestants du Québec sont placés sur le même pied que les sujets catholiques de l'Ontario. Ce sont là les seules dispositions

42 - Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 30-31 Vict., chap. 3, préambule, dans M. Ollivier, Actes de l'Amérique du Nord Britannique et statuts connexes, 1867-1962, p. 65.

43 - Idem, articles 58 à 62, 90, 92 et 93.

44 - Idem, art. 93 (1) et (2).

qui établissent clairement la reconnaissance d'une certaine dualité linguistique du pays, encore que la langue y trouve refuge derrière le bouclier de la religion.

La répartition des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les provinces nous apporte également quelques indications sur le poids respectif des deux peuples dans les nouvelles institutions. C'est devenu presque un lieu commun que de dire que l'A.A.N.B. dota le Canada d'un gouvernement central "fort": les hommes politiques de l'époque se sont exprimés clairement là-dessus au cours des débats sur la Confédération. J.A. Macdonald résumait ainsi la pensée de son gouvernement:

Nous avons concentré la force dans le gouvernement général. Nous avons déféré à la législature générale toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré, non seulement en les spécifiant et détaillant, tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté et à la nationalité, mais nous avons expressément déclaré que tous les sujets d'un intérêt général, non délégués aux législatures locales, seraient du ressort du gouvernement fédéré... Par ce moyen nous avons donné de la force au gouvernement et à la législature générale... Et si cette constitution est mise à effet ..., nous aurons de fait tous les avantages d'une union législative, et d'une seule administration avec en même temps des garanties pour nos institutions et nos lois locales.⁴⁵

Union législative, en effet, dans tous les domaines qui paraissaient importants pour le développement de l'économie, telle qu'on la concevait à l'époque: commerce, navigation, pêcheries, monnaie et

45 - Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord (1865), p. 34. Voir également le discours de G.-E. Cartier, p. 59.

banque, pour ne mentionner que les principaux; ⁴⁶ union législative dans laquelle les Canadiens français se trouvaient plus que jamais minoritaires par l'effet de la rep. by pop. La seule égalité collective dont ils pouvaient désormais se prévaloir dans les organes centraux du pays était celle qui leur permettait de s'exprimer en français sur des questions qui échappaient plus que jamais à leur contrôle.

En réalité, la reconnaissance du fait culturel dans l'A.A.N.B. se présente principalement sous la forme des droits provinciaux. Chaque fois qu'il est question, dans la Constitution, de domaine présentant un aspect culturel marqué (v.g., droit civil, enseignement, célébration des mariages), les constituants de 1864 en ont accordé la compétence exclusive aux provinces. En d'autres termes, le nouveau régime reconnaissait l'existence culturelle du Canada français en la localisant dans le Québec et en instaurant le bilinguisme dans certaines institutions fédérales.

Outre l'ampleur des compétences fédérales, diverses autres caractéristiques révèlent la véritable nature du régime: l'attribution aux organes centraux de la compétence résiduelle, le droit d'annuler les lois provinciales que s'était réservé le gouvernement fédéral, le rôle subalterne attribué aux lieutenants-gouverneurs, tout indique l'intention des "Pères de la Confédération" de subordonner les provinces au pouvoir central. Comme l'écrit K.C. Wheare,

46 - A.A.N.B., art. 91

47 - Idem, articles 58, 90, 91 (préambule).

si l'on s'en tient au texte de 1867, il est difficile d'établir s'il s'agit là d'un régime fédéral avec aspects unitaires très marqués ou d'un régime unitaire à forte tendance fédérative. Le système fut ainsi conçu que le gouvernement fédéral, où les Canadiens français constituaient une minorité, était en mesure d'exercer un véritable contrôle d'opportunité sur les lois des provinces. De la sorte, la sphère d'autonomie de la seule province où ils étaient majoritaires, le Québec, devenait virtuellement fictive. Le dualisme institutionnel était donc bien une relique du passé; cependant l'idée d'égalité n'allait pas pour autant disparaître.

Les interprétations divergentes de l'A.A.N.B.

Quelles qu'aient pu être les intentions des Pères et la nature du régime qu'ils avaient élaboré, le projet de 1865 reçut dès le début des interprétations très diverses, voire opposées, de la part des principaux groupes intéressés. Pour les Libéraux canadiens-français (les "Rouges"), comme les deux Dorion, Chs Laberge ou W. Laurier, les Résolutions de Québec constituaient une tentative à peine voilée pour mettre le Canada français en minorité; il convient cependant d'ajouter qu'ils étaient dans l'Opposition. Aussi est-il plus révélateur de se tourner vers les Conservateurs (les "Bleus"), tant parlementaires que journalistes, pour constater à quel point les opinions variaient au sein même du parti au pouvoir. H.E. Taschereau, par exemple, déclarait devant l'Assemblée, le 10 mars 1865:

48 - Federal Government (3e éd., 1953), p. 20.

49 - Débats, supra note 45, pp. 268-9; sur Laurier, voir Y.-F. Zoltvany, op. cit. supra note 38, p. 3.

Je vois dans la confédération, la guerre intestine dans les législatures locales, sans parler de la guerre qui existera certainement avant longtemps entre les législatures locales et le gouvernement fédéral ... supposons, par exemple, que la législature du Bas-Canada demande quelque chose de juste, quelque chose à laquelle elle aurait droit, et supposons que les représentants du Haut-Canada et des provinces maritimes s'unissent pour l'empêcher d'obtenir ce qu'elle demandera, les Bas-Canadiens seront-ils satisfaits de cela? 50

Sans doute la plupart des parlementaires conservateurs ne partageaient-ils pas ce point de vue et appuyaient-ils, sous l'égide de Cartier, le projet gouvernemental. Cependant, même chez ces partisans de la Confédération et dans la presse bleue, les avis étaient partagés. Si la Gazette affectait d'y voir presque une union législative, Le Courrier du Canada, Le Canadien et surtout La Minerve adoptèrent une attitude beaucoup plus "fédéraliste":

Le Québec aura son gouvernement particulier dont l'autorité s'étendra à tous les objets qui suivent le cours ordinaire des affaires, intéressant la vie, la liberté et la prospérité des citoyens... Il sera maître chez lui en tout ce qui regarde son économie sociale, civile et religieuse. 51

La Gazette est certainement dans l'erreur si elle croit que dans le Bas-Canada l'opinion publique est favorable à une union législative. Au contraire, les Canadiens-Français feront toujours à cette mesure l'opposition la plus décidée...

50 - Débats, supra note 46, p. 898.

51 - La Minerve, 16 juillet 1864

Nous voulons une confédération dans laquelle le principe fédéral serait appliqué dans toute son étendue... Nous voulons que chaque état, pour les questions qui se rapportent à son existence particulière, soit complètement indépendant. ⁵²

Même un journaliste comme J. Cauchon, qu'on ne saurait soupçonner d'être défavorable au grand projet de Macdonald et Cartier (et qui contribua tant à le faire accepter par le clergé), opinait que l'existence d'un gouvernement central fort n'était pas inconciliable avec des législatures locales "indépendantes de l'organisation générale et tenant, aussi absolument, leurs attributs."⁵³

Pour les Britanniques du Haut et du Bas-Canada, "confédération" signifiait essentiellement l'unité des colonies britanniques et la subordination des provinces, tandis que pour les Canadiens français le même concept évoquait la répartition et la coordination des pouvoirs. Un nouveau type de dualisme apparaissait de la sorte dans la pensée politique canadienne-française: un dualisme qui prendrait volontiers une forme provinciale, c'est-à-dire québécoise. C'est ainsi que naquirent une interrogation et une alternative permanentes pour les Canadiens français: leur faudrait-il défendre l'égalité collective dans les institutions centrales, où ils étaient minoritaires, ou dans les institutions québécoises, où ils constituaient la majorité?

52 - Idem, 30 août 1864. Voir P. Waite, The Life and Times of Confederation, 1864-1867 (1962), p. 141.

53 - L'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord (extraits du Journal de Québec, 1865), p. 52.

Avant même que le régime actuel ne vit le jour, deux interprétations opposées en avaient donc été données: pour les uns, l'union signifiait le règne de la majorité; pour les autres, elle avait pour but essentiel de protéger l'existence et les droits de la minorité. Ce malentendu n'avait pas de quoi surprendre dans les circonstances et il semble que les chefs politiques de l'époque en étaient parfaitement conscients de part et d'autre. Cependant, l'avenir dépendrait nécessairement de la possibilité pour chaque peuple de continuer à croire que son interprétation était la bonne et de la mesure dans laquelle chacun trouverait dans ce compromis le moyen de réaliser ses aspirations. Si les Canadiens français, notamment, parvenaient à se convaincre que leur égalité serait respectée dans les institutions centrales et partout où ils choisiraient de s'établir dans le pays, sans doute pouvait-on espérer qu'ils optassent finalement pour la dualité culturelle dans l'unitarisme politique: c'était la thèse de Cartier, qui était convaincu que la défense des intérêts du Canada français ne pouvait être mieux assuré que par les ministres fédéraux canadiens-français et ... un solide bloc de Bleus québécois.
54

Egalité et pанcanadianisme

Pendant les vingt premières années qui suivirent la Confédération, les Canadiens français se montrèrent généralement favorables au point de vue exprimé par Cartier: ils furent portés à se

54 - P. Waite, "1867", dans A New Concept of Confederation? (7e séminaire de l'Union canadienne des étudiants, 1964), p. 18; M. Brunet, "L'évolution de la Confédération depuis 1867", dans la même publication, p. 70.

tourner vers le gouvernement d'Ottawa pour faire respecter les droits égaux auxquels ils prétendaient. Lord Carnarvon n'avait-il pas déclaré, lors de la présentation de l'A.A.N.B. devant le Parlement britannique que

L'objet de cet article 93 ... a été de placer toutes les minorités, à quelque religion qu'elles appartiennent, dans une parfaite égalité de situation, que ces minorités soient in esse ou in posse. Ainsi la minorité catholique du Haut-Canada et la minorité protestante du Bas-Canada, et de même la minorité catholique des provinces maritimes, jouiront toutes d'une parfaite égalité.⁵⁵

Cette attitude libérale n'allait pas tarder à être mise à l'épreuve. Dès 1870, en effet, les droits scolaires coutumiers des catholiques du Nouveau-Brunswick furent abrogés par le gouvernement de cette province. Les Canadiens français recoururent naturellement à la protection du gouvernement fédéral, mais celui-ci refusa d'intervenir; selon L. Groulx, Cartier lui-même provoqua cette première reculade, sous le prétexte que l'exercice du droit d'annuler les lois provinciales pourrait se retourner éventuellement contre le Québec.⁵⁶

Ajoutons que, du strict point de vue juridique, l'art. 93 ne protégeait que les droits scolaires consacrés par la loi au moment de l'union, et non les droits simplement coutumiers, mais il n'en reste pas moins que l'esprit de l'A.A.N.B., tel qu'il était compris au Canada français, venait d'être ébranlé sérieusement.

55 - H.H. Molyneux, Earl of Carnarvon, Speeches on Canadian Affairs (éd. Herbert, 1902), p. 105; traduction dans Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1956), tome II, p. 139.

56 - Histoire du Canada français depuis la découverte (1960), tome II, p. 322.

Instruit sans doute par cette première expérience, Cartier fut plus prudent lors de la création de la nouvelle province du Manitoba, en 1870. Il fit insérer dans la loi d'établissement deux dispositions protégeant les droits coutumiers des écoles confessionnelles, de même que l'usage de la langue française à la législature provinciale et devant les tribunaux.⁵⁷ Le Canada français put croire désormais que ses droits seraient reconnus dans les nouveaux territoires annexés au Canada. "Ces contrées lointaines, dit une circulaire des évêques au clergé de la province ecclésiastique de Québec, ne sont donc pas la terre étrangère. Environ la moitié de la population y parle le Français et est d'origine canadienne."
Et les prélats, sensibles à la dimension politique de l'immigration canadienne-française, ajoutaient:

En colonisant une partie du Manitoba, les Canadiens Français s'assurent, dans la législature fédérale, l'équilibre qu'ils y possèdent aujourd'hui, et qu'ils perdront nécessairement s'ils ne sont point en nombre dans le Manitoba et le territoire du Nord-Ouest.⁵⁸

L'égalité demeurait la grande préoccupation politique des Canadiens français, malgré les transformations du pays. J.-P. Tardivel, qui dénoncera cette idée comme étant une illusion quelques années plus tard, croit encore fermement à l'égalité en 1881. Répondant dans son journal, la Vérité, à un discours de M. J. Simon devant

57 - Manitoba Act, 33 Vict., chap. 3, articles 22 et 23, confirmé par A.A.N.B., 1871, 34-35 Vict., chap. 28, art. 5. Texte français dans Ollivier, op. cit. supra note 42, p. 197.

58 - Texte complet dans Brunet, op. cit. supra note 4, pp. 205-6.

l'Académie française, dans lequel il était dit que la fidélité des Canadiens français à leur religion contribuait à les éloigner de leurs "maîtres protestants", il écrit:

Il faut ignorer complètement la belle et glorieuse histoire du Canada pour parler des Anglais comme des "maîtres" des Canadiens-français ! C'est une flétrissure que, Dieu merci, nous ne méritons pas... Nous pouvons lever fièrement la tête en face des Anglais et leur dire: Nous sommes vos égaux au moins.

Quand donc les Anglais ont-ils été nos maîtres? Était-ce pendant les luttes héroïques que nos hommes d'Etat leur ont livrées durant la première moitié de ce siècle, luttes superbes par lesquelles ils ont arraché, une à une, à la fière Albion, nos libertés politiques?

...
Est-ce aujourd'hui que les Anglais sont nos maîtres, aujourd'hui que la province de Québec jouit d'une autonomie complète et qu'elle peut, si elle le veut, jouer dans la confédération un rôle très important et tenir la balance du pouvoir?⁵⁹

Cinq années allaient suffire à ébranler cette belle assurance et à faire naître un profond soupçon dans l'esprit des Canadiens français à l'égard des intentions des Anglo-Canadiens. Entre 1885, alors que le gouvernement fédéral refuse de rendre justice aux Métis du Nord-Ouest et à leur chef, L. Riel, et 1890, alors que les écoles confessionnelles (et françaises) du Manitoba sont supprimées, le délicat consensus qui servait de fondement au régime

59 - La Vérité, 17 décembre 1881. Voir M. Girard, Jules-Paul Tardivel, rédacteur en chef et propriétaire de la Vérité (thèse, Montréal, 1960), p. 59.

subit un assaut dont nous sommes à même aujourd'hui de mesurer toutes les conséquences. L'organisation de la "Equal Rights Association", destinée à combattre les dangers que constituaient, selon le député fédéral D. McCarthy, la domination catholique et les menées agressives des Canadiens français, est le point culminant de cette période et marque une étape tragique dans l'histoire du pays. En réalité, comme le fait observer le P^r Morton, c'est toute la thèse de l'égalité du Canada français qui était de la sorte récusée ouvertement:

The equality of the French in the north-west, and by implication in Confederation, which Riel had asserted and which the Parliament of Canada had accepted, was being deliberately attacked and piece by piece destroyed... Now the doctrine of a British ascendancy was being written into constitutional law of Manitoba and the Territories.⁶⁰

A compter de ce moment, de graves événements rappelleront aux Canadiens français, tous les quinze ou vingt ans, que leur collectivité ne peut prétendre à des droits égaux dans l'ensemble du Canada.

Premier repliement sur le Québec

L'affaire Riel et ses suites laissent entrevoir quelle sera la réaction des Québécois à ces événements. Dans ses Botheration Letters, J. Howe avait prédit, en 1865, que "should a chance combination thwart them / in the central Parliament / then they will back their Local Legislature."⁶¹ Tel fut en effet le sens

60 - Op. cit. supra note 2, p. 380.

61 - Halifax Morning Chronicle, 13 janv. 1865.

du mouvement qui porta H. Mercier au pouvoir à Québec et qui lui dicta son attitude devant les autorités fédérales. Le manifeste du parti national, publié en 1887, contient les passages caractéristiques suivants:

Considérant que le pouvoir fédéral dont l'attitude a été si odieuse dans l'affaire Riel, empiète d'année en année sur l'autonomie des provinces, et que nous voulons à Québec un véritable gouvernement, non un bureau aux ordres d'Ottawa ... [nous proposons]:

1^o Maintien énergique de l'autonomie provinciale contre toutes les atteintes, directes ou indirectes...

4^o Respect et protection à tous les droits des minorités.⁶²

La réponse du Canada français aux premiers coups de bâlier que reçut le principe d'égalité fut donc de renforcer sa position dans le Québec et de répudier le statut de subordination que voulait imposer aux provinces le gouvernement central. Chez certains, comme Tardivel, la réaction fut encore plus vive et présage les développements ultérieurs de la pensée nationaliste:

Nous n'avons aucune confiance, écrit-il en 1887, dans la durée de la Confédération actuelle. Nous croyons à des bouleversements politiques profonds dans un avenir plus ou moins éloigné. Nous voulons que notre patrie, la province de Québec, soit prête pour les grands événements que nous entrevoyons...

62 - Manifeste-programme du parti national, publié dans la Presse, 30 juin 1886. Voir R. Rumilly, Histoire de la Province de Québec, tome V (1941), p. 186.

C'est pour cette raison que nous nous sommes opposés à toute émigration de la province de Québec, même au Manitoba et au Nord-Ouest. Gardons toutes nos forces vives, concentrons-les ici. ⁶³

S'il était possible, nous voudrions voir le lien fédéral réduit aux proportions d'une simple union douanière et postale. ^{63bis}

Il est remarquable que le gouvernement québécois n'ait adopté une attitude autonomiste que quinze ans après l'Ontario. Dans cette province, en effet, s'était développé très tôt un courant d'opinion favorable au "provincial rights." On appréhendait surtout le droit d'annulation des lois locales, qui n'était sujet à aucune limitation; en outre, les Libéraux provinciaux craignaient l'influence conservatrice au niveau fédéral. Leur arrivée au pouvoir à Toronto, en 1872, avec Oliver Mowat, marque le début d'une longue période au cours de laquelle la prédominance fédérale n'eut pas d'adversaire plus acharné que le gouvernement ontarien. Sans doute faut-il voir dans ces faits l'une des causes déterminantes de la jurisprudence du Comité judiciaire du Conseil privé entre 1883 et 1896, alors qu'il fut décidé que la législature ontarienne n'exerçait pas des pouvoirs délégués, mais une autorité indiscutable dans son domaine ⁶⁴ propre; que le but de l'A.A.N.B. n'était pas de mettre les gouvernements provinciaux en état de subordination par rapport à l'autonomie. ⁶⁵

63 - La Vérité, 10 sept. 1887; Girard, op. cit. supra note 59, p. 185.

bis

63 - La Vérité, 26 nov. 1887; Girard, idem, p. 190.

64 - N. McL. Rogers, "The Genesis of Provincial Rights" (1933), dans Canadian Historical Rev., pp. 19-21.

65 - Hodge v. The Queen, (1883) 9 A.C., p. 117.

rité centrale; ⁶⁶ enfin, que tout empiétement sur les compétences provinciales qui excéderait les limites des domaines d'une importance nationale incontestable serait "contraire à l'esprit" de l'A.A.N.B. et détruirait en pratique l'autonomie provinciale. ⁶⁷

Si le Québec adhérait maintenant à ces thèses⁶⁸, ce n'était pas pour les mêmes motifs que les autres provinces. Pendant les vingt premières années du nouveau régime, nombreux furent les Canadiens français qui crurent en la possibilité d'un patriotisme pancanadien fondé sur l'égalité des deux races. Leurs premières désillusions ne pouvaient que modifier profondément leur perspective; ce fut avant tout pour des motifs d'ordre culturel et national que les Québécois optèrent pour le provincialisme. Cependant, l'accession de W. Laurier au poste de premier ministre fédéral, en 1896, leur rendit, au moins pour un temps, l'espoir de voir se construire un Canada au sein duquel leur collectivité trouverait sa place, c'est-à-dire un pays où

66 - Maritime Bank v. Receiver General of New Brunswick, [1892] A.C., p. 437.

67 - A.-G. for Ontario v. A.-G. for Canada et al., [1896] A.C., p. 348.

68 - A la Conférence interprovinciale convoquée par Mercier en 1887, la première du genre, les premiers ministres de l'Ontario, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et du Québec adoptèrent des résolutions demandant l'abrogation du droit d'annulation fédéral, la nomination de la moitié des membres du Sénat par les provinces, le droit pour les lieutenants-gouverneurs d'exercer, pour les affaires provinciales, le même pouvoir exécutif que les autres gouverneurs et lieutenants-gouverneurs des colonies britanniques, etc. Voir Procès-verbal de la Conférence interprovinciale tenue à Québec du 20 au 28 octobre 1887, dans Conférences fédérales-provinciales et conférences interprovinciales de 1887 à 1926, pp. 20-22.

ils seraient partout chez eux. La guerre des Boers leur révéla alors que leur conception du patriotisme n'était pas partagée par les Anglo-Canadiens, mais ils n'en continuèrent pas moins, avec entêtement, à revendiquer l'égalité.

La carrière d'Henri Bourassa illustre admirablement bien cette attitude: si, d'une part, il souhaite que le Canada s'affranchisse de l'impérialisme britannique, il réclame d'autre part, en réponse au séparatisme québécois de Tardivel, un "nationalisme canadien fondé sur la dualité des races et sur les traditions particulières que cette dualité comporte."⁶⁹ Bourassa aura été le plus grand propagateur de l'idée d'égalité collective qu'ait connu le Canada. Quelques passages de son oeuvre suffiront à révéler la nature de son patriotisme et l'interprétation qu'il donnait de la Constitution:

Il ne peut y avoir d'autre patrie canadienne que celle qui comporte l'existence simultanée des deux races et de tout ce que comporte cette existence simultanée: lois, enseignement, coutumes, langue, régime politique, etc.⁷⁰

La base de la Confédération, c'est la dualité des races, la dualité des langues, garantie par l'égalité des droits.⁷¹

C'est bien sur le principe de l'union des deux races sur un pied de parfaite égalité, que la Confédération s'est

69 - Article paru dans le Nationaliste, 3 avril 1904.

70 - Conférence à l'A.C.I.C., 1904: texte dans l'Action nationale, tome 53, p. 826 (1964).

71 - Texte de 1912 cité par Groulx, op. cit. supra note 56, tome II, p. 343

faite, et non sur le faux principe... des droits supérieurs de la langue anglaise... ou même de la réclusion de l'idéal canadien-français dans la seule province de Québec. 72

Telle n'était pas la thèse des McCarthy, des Sellar, des Morphy ou des Charlton. Comme l'écrit l'historien P. Waite, "Nationalism in the sens of aiming to realize the potentialities of two cultures in apposition has rarely existed in English Canada."⁷³ Après les écoles manitobaines, ce fut le tour de celles du Keewatin et de l'Ontario. La hiérarchie catholique avait réclamé des garanties au moment où l'on projetait l'annexion du Keewatin au Manitoba, mais le cabinet fédéral était divisé et les ministres canadiens français y étaient en minorité; aussi le bill du 19 février 1912 ne contenait-il aucune garantie pour les écoles séparées. Quant à l'Ontario, le célèbre Règlement 17 y imposa l'anglais comme langue unique d'enseignement dans les classes élémentaires, en juin 1912. Ces actes, auxquels vint bientôt s'ajouter la crise de la conscription, constituaient un autre dur réveil pour les Canadiens français. Le Sénat et la Chambre des communes furent alors le théâtre de débats acrimoniaux.⁷⁴ E. Lapointe

72 - Lettre au Dr. J. Schiller, 1er fév. 1918: texte dans l'Action nationale, tome 53, p. 835.

73 - Op. cit. supra note 54, p. 19.

74 - Loi sur l'extension des frontières du Manitoba, 1912, 2 Geo.V, chap. 32.

75 - Voir L. Groulx, L'enseignement français au Canada (1933), tome II, p. 194 et ss. Le Règlement fut abrogé par la suite, en 1927.

76 - M. Wade, Les Canadiens français de 1760 à nos jours, tome II, p. 100.

présenta une résolution aux termes de laquelle la Législature ontarienne était invitée "à faire en sorte qu'il ne soit pas porté atteinte au privilège que les enfants d'origine française ont de recevoir l'enseignement dans leur langue maternelle" et demanda à la Chambre basse "de proclamer, avec Gladstone, l'égalité du faible et du fort."⁷⁷ Laurier lui-même, maintenant dans l'Opposition, plaida la cause du français comme langue seconde, mais ce fut peine perdue: le 11 mai 1916, la résolution Lapointe ne recueillait que 60 voix contre 107. Ce vote, il va sans dire, eut des répercussions considérables dans l'esprit des Québécois.

L'illusion d'un pays ouvert aux deux cultures s'évanouissait une fois de plus. Laurier, vieilli et découragé, écrivit à un Canadien français du Manitoba:

Nous sommes arrivés à une période critique de l'évolution de la Confédération en ce qui concerne les droits de la langue française. Malheureusement, le B.N.A. Act ne contient qu'un seul article à ce sujet et les droits qui nous sont conférés sont très limités par la lettre et par l'esprit
...

En dehors du Québec, en face des termes positifs (*sic*) de la Section 133, la langue française ne peut rien espérer, sinon les sentiments que peuvent inspirer ... la justice de la cause ou toute puissance qui pourrait être amenée à influencer la majorité.⁷⁸

77 - Idem, p. 102.

78 - O.D. Skelton, Life and letters of Sir W. Laurier (1922), tome II, p. 487; Wade, op. cit. supra note 76, pp. 105-6.

Les Canadiens français s'interrogèrent de nouveau sur la nature véritable de l'Etat canadien et l'idée d'une sécession fit de rapides progrès. A la fin de l'année 1917, le député J.-N. Francoeur présenta à la Législature du Québec une motion qui reflétait des sentiments très répandus: il y était proposé "que cette Chambre est d'avis que la Province de Québec serait disposée à accepter la rupture du pacte fédératif de 1867 si, dans les autres provinces, on croit qu'elle est un obstacle à l'union, au progrès et au développement du Canada."⁷⁹ Que la motion ait été retirée par la suite ne changeait rien au fait que la séparation avait été discutée publiquement à la Législature et dans les journaux.⁸⁰ Cinquante ans après la Confédération, le provincialisme menaçait déjà de se transformer en séparatisme.

Après la guerre, le souvenir des luttes scolaires et de la conscription continua pendant plusieurs années à agiter l'opinion, d'autant que les événements d'Irlande ne pouvaient manquer de rappeler aux Canadiens français leur propre condition. Bourassa et ses disciples, en particulier, ne pouvaient s'empêcher d'établir un parallèle entre la situation irlandaise en 1920 et les aspects religieux et nationaux de la question canadienne.⁸¹ Bourassa lui-même oublia son optimisme à l'égard de l'égalité des deux peuples, peut-être par suite de la division profonde que révéla la première élection fédérale de l'après-guerre, comme le rapporte le Devoir du 23 décembre 1921:

79 - La Presse, 24 janv. 1918.

80 - Wade, op. cit. supra note 76, tome II, p. 172.

81 - Idem, p. 203.

L'orateur admet avoir longtemps eu cette illusion d'une nation bi-ethnique et bilingue, mais il dut en revenir. Il ne dit pas que les deux peuples ne peuvent pas vivre ensemble mais jamais ils ne formeront une nation.

La Confédération a vécu en puissance. Durera-t-elle vingt ans ou trente ans, je l'ignore, mais elle doit se dissoudre un jour...

Quel que soit l'avenir qui nous est réservé - annexion aux Etats-Unis, séparation de la Confédération en plusieurs Etats, séparation du Québec du reste de la Confédération, - nous ne devons jamais perdre de vue ... notre formation catholique ... et notre culture française ...

Les Anglais ont voulu employer la Confédération à nous asservir mais ils n'ont pas voulu l'association légale avec nous...

Si Bourassa lui-même revint rapidement à son idéal "d'absolue égalité", ses disciples entendaient reprendre la thèse selon laquelle la Confédération s'en allait inévitablement vers la rupture. Le colloque sur Notre avenir politique, organisé par Groulx en 1922, révéla que de nombreux esprits appelaient désormais de leurs voeux la création d'un Etat français indépendant en Amérique du Nord, tout en soulignant l'existence de certains obstacles, particulièrement de nature économique. Telle était la conséquence du refus par le Canada anglais du principe de l'égalité des deux peuples. A cet égard, P. Waite a fort bien suivi le fil conducteur de la tragédie canadienne:

82 - "Notre avenir économique", enquête de l'Action française (1923), pp. 15, 29-30, 55, 71, 84, 141-59.

The nationalists of English Canada did not conceive of a double identity for the West. They took over the American idea of a one-language West, that is with English as the common language of a multicultural society... To translate the French-English-Canadian relationship from the East into the West seemed merely like importing complications, probably unnecessary ones...

In short, French Canadian expectations of a national existence outside Quebec were never realized. They lost the West, and losing the West, they were turned back into Quebec.⁸³

La thèse du pacte entre les deux groupes nationaux

Dans les écrits de cette époque, un thème revient constamment qui illustre la persistance de l'idée d'égalité des deux groupes nationaux au Canada français: celui du "pacte" ou du "traité" qui servit de fondement à l'A.A.N.B. L'idée d'égalité et l'idée d'une entente librement consentie entre les deux peuples sont en effet complémentaires, comme le montre le texte suivant, tiré d'un discours de Groulx prononcé en 1927:

Tout ce qu'on a tenté depuis soixante ans et tout ce que l'on tentera dans l'avenir contre la sécurité de la race canadienne-française en ce pays, on l'a tenté et on le tentera encore contre son intérêt à maintenir la Confédération
...

Les réactions des groupes français de l'Ouest aussi bien que celles du Québec actuel contre les dénis de justice et les mesquineries administratives

83 - Op. cit. supra note 54, p. 19.

devraient avertir que si jadis l'on put troquer bon marché notre adhésion au pacte fédératif, la génération d'aujourd'hui n'admet point qu'on ait vendu ses chances de vie, non plus que son droit de vivre dignement. ⁸⁴

Cette façon de concevoir le fédéralisme canadien est très ancienne au Québec: on la retrouve dès 1883 dans les écrits de T.J.J. Leranger et, ⁸⁵ en 1889, dans le Manuel de droit parlementaire de P.-B. Mignault. Elle peut s'autoriser d'un grand nombre de déclarations des membres du gouvernement de la Province du Canada, au cours des débats sur la Confédération, ⁸⁷ et du sous-secrétaire d'Etat aux Colonies, qui présenta l'A.A.N.B. aux Communes britanniques. ⁸⁸ Lord Carnarvon, pour sa part, déclara devant la Chambre des lords que

Les Résolutions de Québec après quelques légères modifications, forment la base de la mesure que j'ai maintenant l'honneur de soumettre au Parlement. Je l'ai dit déjà, toutes les provinces britanniques de l'Amérique ... du Nord y ont donné leur consentement et la mesure fondée sur ces résolutions doit être acceptée comme un traité d'union. ⁸⁹

84 - "Les Canadiens français et la Confédération canadienne", enquête sur l'Action française (1927), pp. 20-1.

85 - Lettres sur l'interprétation de la Constitution fédérale (1883), pp. 59, 61.

86 - P.B. Mignault, Manuel de droit parlementaire ou cours élémentaire de droit constitutionnel (1889), p. 221.

87 - Voir en particulier les discours de J.A. Macdonald (pp. 17, 732), G.-E. Cartier (p. 718), E.-P. Taché (pp. 81, 243), W. McDougall (p. 723), D'A. McGee (pp. 137-8) et G. Brown (pp. 110-11).

88 - Voir Sénat du Canada, Rapport à l'hon. Président du Sénat par le Conseiller parlementaire au sujet de la mise en vigueur de l'A.A.N.B. de 1867, etc. (Session de 1939), annexe 4, p. 171.

89 - Idem, pp. 171-2.

La thèse du pacte a été vivement combattue par certains juristes et politologues anglo-canadiens à compter de 1931, car on craignait qu'elle n'ait eu pour effet de subordonner tout amendement constitutionnel au consentement de toutes les provinces. N. McL. Rogers démontra que les colonies ne possédaient pas en 1865 la compétence voulue pour conclure des traités et que, de toute façon, l'A.A.N.B. n'était pas fondé sur les Résolutions de Québec, mais sur celles de la Conférence de Londres (1866); l'utilisation du mot "traité", selon lui, était le résultat d'une "manœuvre" du gouvernement canadien destinée à faciliter l'adoption des Résolutions de Québec en bloc. Au cours du débat sur la Confédération, en 1939, W.F. O'Connor, conseiller juridique du Sénat, affirma que "le prétendu pacte" n'existe pas et fit valoir que les conditions de l'union avaient été débattues à Londres par les délégués des colonies, mais arrêtées par le gouvernement impérial et votées par le Parlement britannique.

Il est bien certain qu'on ne saurait prouver l'existence d'un "traité interprovincial", surtout si l'on s'en tient au plan strictement juridique: les colonies ne possédaient pas le treaty-making power et les lois du Parlement britannique ne sont point des pactes. Toutefois, il paraît non moins certain que l'A.A.N.B. ne

90 - La thèse du pacte venait d'être adoptée officiellement par le premier ministre de l'Ontario, G.H. Ferguson et celui-ci en tirait la conclusion qu'aucun mode d'amendement constitutionnel ne pouvait être adopté sans que toutes les provinces ne soient consultées et n'y soient parties. Voir idem, pp. 115, 160.

91 - "The Compact Theory of Confederation" (1931), Papers and Proceedings of the Annual Meeting of the Can. Political Sc. Assoc., [ci-après C.P.S.A.] tome III, pp. 203, 217, 221.

92 - Rapport à l'hon. Président du Sénat, supra note 88, pp. 8-9.

fut voté, comme l'indiqua Lord Carnarvon, qu'à la suite d'un accord politique entre les colonies et particulièrement entre le Haut et le Bas Canada. C'est à ce type de pacte que se référaient les hommes d'Etat de 1865 et auquel font en outre allusion plusieurs arrêts du 93 Comité judiciaire du Conseil privé. Le Canada français y a toujours vu la garantie et le corollaire de ses aspirations à l'égalité et les tentatives du gouvernement central depuis une vingtaine d'années en vue de saper la notion d'une Confédération fondée sur un pacte n'ont pas peu contribué à créer un climat d'inquiétude au Québec. Elles se sont attirées la riposte de la Commission d'enquête créée par le gouvernement provincial pour l'étude des problèmes constitutionnels:

Vers 1860 ..., pour sortir de l'impasse, une entente, un accord, un compromis s'imposait...

Or les faits révèlent que cet assentiment nécessaire, les Canadiens français ne l'ont donné qu'à deux conditions fondamentales: que l'union soit fédérative et que, dans cette union, ils soient reconnus comme tels, comme groupe national distinct, et même placés sur un pied 94 d'égalité avec l'autre groupe ethnique.

...
Veillà vraiment l'esprit qui a présidé à la rédaction de l'entente de 1864-1867 entre les deux nationalités maîtresses. Non pas une race supérieure et une race inférieure, mais des associés, des

93 - V.g. In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada,
[1932] A.C., pp. 54, 70; A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario et al., [1937] A.C., p. 326.

94 - Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1956), tome II, pp. 137-8.

partenaires, ayant chacun des droits égaux quant à la survie de leur groupe ethnique dans l'union canadienne. C'est toujours en ce sens que la province de Québec a interprété et compris l'esprit et donc la nature de la Confédération. ⁹⁵

Dans la mesure où le principe de l'égalité collective a été nié dans les autres provinces canadiennes et dans la mesure où le fondement politique contractuel de l'A.A.N.B. a été mis en doute, les Canadiens français ont été amenés à se replier psychologiquement, puis politiquement, sur le Québec. Si le dualisme de 1840-67 était bien mort avec la Confédération, il leur restait en effet la possibilité d'en créer un nouveau en s'appuyant sur les institutions provinciales. Vingt ans à peine après 1867, Mercier posait les fondements théoriques d'une autonomie véritable pour le Québec et, trente ans plus tard, le provincialisme prenait la forme du séparatisme dans la résolution soumise par le député Francoeur à la Législature québécoise.

Jusque vers 1917, la désaffection des Canadiens français à l'égard du pano-canadianisme avait pour cause la perte de leurs illusions sur le plan culturel et linguistique. L'après-guerre et la crise allaient maintenant leur révéler les dimensions sociale et économique de l'égalité (ou de l'absence d'égalité) entre les deux peuples et leur donner de nouveaux motifs d'affirmer leur position dans le Québec.

95 - Idem, p. 141.

Chapitre III

L'EGALITE COLLECTIVE ET L'ECONOMIE

Commerce, industrie et nationalisme économique

Si le Canada français pouvait se bercer, au temps de l'Union, de l'illusion d'avoir conquis l'égalité politique et culturelle, il n'en allait pas de même dans le domaine commercial. L'inégalité éclatait ici au grand jour, mais l'explication de ce phénomène n'était pas unanime. E. Parent soutenait que l'infériorité économique était due avant tout à la négligence de l'élite et à l'ignorance des Canadiens français en matière de commerce, d'industrie et d'économie politique.⁹⁶ D'autres pensaient, vers 1832, que la conquête politique du pays par les Britanniques n'était sans doute pas étrangère à cette situation:

Il est naturel de supposer que dans une colonie l'affluence des capitaux de la métropole doit jeter le haut commerce entre les mains des nouveaux venus, pour peu que les lois favorisent le monopole; c'est ce qui est arrivé dans ce pays, où par suite de la nécessité de tirer presque tous les articles de commerce de la Grande-Bretagne, les commerçants venus de ce pays, ayant seuls des relations à la source manufacturière, et une unité de langage et d'habitudes avec les producteurs, ont jusqu'à présent accaparé l'importation.⁹⁷

96 - "L'industrie considérée comme moyen de conserver la nationalité canadienne française" (conférence à l'Institut Canadien, 1846), dans M. Séguin, Documents sur le British North America Act, 1846-1848 (U. de Montréal, 1962), p. 13; "Importance de l'étude de l'économie politique" (conférence, 1846), dans le même recueil, pp. 18, 21, 22; "Du travail chez l'homme" (conférence, 1847), dans le même recueil, pp. 24-5. Voir également J. Huston, "De la position et des besoins de la jeunesse canadienne-française" (conférence à l'Institut Canadien, 1847), dans le même recueil, pp. 30 et 32.

97 - La Minerve, 5 mars 1832; texte dans Brunet et al., op. cit. supra note 4, p. 147.

L'auteur de cet article ajoutait que la présence canadienne-française dans le commerce extérieur leur donnerait "une nouvelle force morale et politique" et permettrait à l'occasion de "soutenir au moyen de quelques sacrifices une nationalité et des principes qu'il nous importe de maintenir." On était donc conscient, dès cette époque, des liens étroits qui unissent "la puissance politique" et "les profits du commerce" ainsi que l'égalité culturelle et l'égalité économique.

Témoins les textes suivants:

Tandis que nous sommes partout ailleurs au moins les égaux des étrangers, ils sont nos maîtres en fait de commerce; nous ne sommes que leurs employés ou les détaillants; nos plus belles propriétés passent entre leurs mains; ils vont en carosse et nous allons à pied. Encore nous en font-ils un reproche ! 98

Le besoin de débouchés pour notre jeunesse canadienne commence à se faire sentir d'une manière alarmante; et ... si nous ne nous empressons pas d'y apporter remède, en lui ouvrant la carrière étendue du commerce, l'éducation qui commence à devenir un besoin pour elle, et qui fait des progrès rapides, s'éteindra peu à peu faute d'aliments et de motifs; on craindra même de faire instruire ses enfants, parce qu'on ne saura à quoi les destiner après leurs études. 99

Cependant, s'il paraissait évident que la puissance économique influait sur le pouvoir politique et le progrès culturel, les Canadiens français de cette époque saisissaient peut-être moins bien l'influence qu'exerçait le pouvoir politique sur le commerce. Il est

98 - Ibid.

99 - Procès-verbal d'une assemblée de notables tenue le 8 mars 1832, publié dans la Minerve, le 15 mars; texte dans Brunet et al., op. cit. supra note 4, p. 148.

vrai qu'ils n'étaient guère en mesure, dans les faits, de manier le pouvoir à leur avantage. C'est sans doute là qu'il faut chercher l'explication de la pensée d'un Etienne Parent, qui eut une telle influence sur trois générations de Canadiens français. Si l'infériorité commerciale n'était due qu'à l'apathie, disait-il vers le milieu du siècle, il suffisait de faire instruire la jeunesse et de l'orienter vers le négoce et l'industrie. Les pères étaient entrés dans la "terre promise" de l'égalité politique; pourquoi les fils ne conquerraient-ils pas l'égalité économique?

L'arrivée de la révolution industrielle, dans le dernier quart du XIX^e siècle, ainsi que l'apparition des premières entreprises américaines, donnèrent plus de relief au problème de l'égalité économique. E. Bouchette, modernisant la pensée de Parent, publia en 1901 une brochure dont le titre constituait un programme: "Emparons-nous de l'industrie". Il y invitait le gouvernement à développer les études scientifiques ainsi que les écoles techniques et professionnelles. Quant au manque de capitaux, il suggérait à ses compatriotes d'appliquer le principe coopératif et au gouvernement provincial de financer les industries. La même année, il écrivait encore:

Nous devons accueillir les forces qui peuvent nous venir de par delà nos frontières, mais nous devons les attendre dans une bonne position stratégique, afin de rester, quoi qu'il arrive, maîtres chez nous...

100 - Voir les œuvres mentionnées à la note 96 et en particulier: "Importance de l'étude de l'économie politique" (1846).

Un peuple n'est jamais en sûreté lorsqu'il laisse inexploitées les ressources de son pays. S'il ne les exploite pas lui-même, d'autres viendront les exploiter pour lui et se donneront ainsi un prétexte pour intervenir dans ses affaires. Ou bien il se formera dans le pays même une oligarchie industrielle qui n'est pas moins à craindre. ¹⁰¹

Une société demeurée longtemps agricole découvrit en effet en quelques décennies qu'en ne peut posséder impunément, à l'âge industriel, d'immenses forêts, de vastes richesses minières et réserves de houille blanche.

La première guerre mondiale précipita l'évolution vers la société industrielle et l'urbanisation. Entre 1911 et 1921, la production nationale du Canada doubla et la population urbaine du pays rejoignit presque celle des campagnes. Au Québec, le bouleversement fut plus marqué qu'ailleurs: la population des villes passa de 48.2% ¹⁰² à 56.2% environ; en 1931, elle allait atteindre 63.8%. Si l'on ¹⁰³ ajoute à ces faits les sentiments nés des persécutions scolaires et de la conscription, la dépression de l'après-guerre et le remplacement graduel du capital britannique par le capital américain, il ne faut point se surprendre que le nationalisme des années 1920 ait pris une teinte économique très marquée. La structure sociale traditionnelle du Canada français se modifiait à une allure vertigineuse

101 - "L'évolution économique dans la Province de Québec", dans Transactions of the Royal Society of Canada (1901), pp. 117, 119, 135. Voir également L'Indépendance économique du Canada français (3e éd., 1913).

102 - Entre 1911 et 1921, la population rurale passa de 3,993,696 à 4,435,827 âmes et la population urbaine de 3,272,947 à 4,353,122 âmes: Sixième recensement du Canada, 1921, tome Ier, pp. 31, 41 et 51.

103 - Voir M. Brunet, Histoire du Canada par les textes, tome II (1963), p. 258.

tandis qu'au même moment il entrait en contact avec l'orbite culturelle américaine. Dans cette conjoncture nouvelle, qu'allait devenir l'égalité politique-culturelle dans laquelle il n'avait cessé de croire?

Dans l'esprit de ceux qui définirent la situation du Canada français à cette époque, le problème se posait avant tout dans le cadre québécois, sans qu'ils oublient toutefois le contexte canadien. Il y eut nettement un glissement vers le provincialisme, dû sans doute aux événements politiques et culturels mentionnés au chapitre précédent, mais également au fait que le Canada français était désormais menacé dans ses œuvres vives sur le plan économique, dans la seule province où il était majoritaire. En 1921, E. Montpetit, O. Asselin, G. Pelletier, J. Versailles et E. Miller mirent tous l'accent, consciemment ou non, sur le développement économique du Québec par les 104 Canadiens français. Montpetit réclama un ministère provincial du commerce et de l'industrie et fit ressortir le lien entre la richesse matérielle et le développement culturel, tandis que le financier Versailles, s'adressant à la jeunesse, déclarait:

Nous ne pouvons pas être vraiment libres si nous n'avons pas notre part dans le domaine économique et financier... Nous devons tendre à placer notre race sous l'empire de ses propres institutions, c'est-à-dire à la rendre libre de la domination économique étrangère...

104 - Voir Wade, op. cit. supra note 76, tome II, p. 300 et ss.

105 - Action française, tome 5, p. 21.

Il faut ... nous appliquer aux grandes choses, et la plus grande, dans l'ordre économique, c'est, pour une race, de pouvoir vivre sans le secours de l'étranger, vivre par elle-même dans une complète indépendance du dehors et dans une parfaite domination chez elle...

...
Nous cessons de dominer chaque fois que, par négligence, nous laissons l'étranger s'emparer de nos forces économiques, armes modernes, moyens de domination.

Il nous faut donc grouper, organiser nos épargnes, comme on réunit et encadre les éléments épars d'une armée de défense nationale...

...
Nos concitoyens de la province de Québec, se touchant les coudes, foulant de plus en plus nombreux le sol gardé à leur race, réalisieront enfin nos voeux ... d'un pays français ne craignant plus pour ses lois, ses traditions, et ne relevant, dans toutes les branches de l'activité humaine, que des Français qui l'habiteront ...¹⁰⁶

Le Québec découvrait, avec l'industrialisation, l'idéologie bourgeois et nationaliste de l'Europe du XIXe siècle, mais il n'en possédait pas les moyens (les murs douaniers, par exemple). D'où peut-être cette teinte de plus en plus radicale qui marque le nationalisme de 1921-22. Gréulx soutint que le "statut spécial" acquis par le Québec depuis 1774 en avait fait un Etat français et que cette vérité devait gouverner l'ordre économique. Pelletier analysa les obstacles économiques à la création d'un tel Etat sur les bords du St-Laurent: l'indépendance serait le fruit d'un long labeur, mais elle n'était pas irréalisable.¹⁰⁷
¹⁰⁸

106 - Brunet, op. cit., supra note 103, pp. 87-90.

107 - Action française, tome 5, pp. 721-2.

108 - "Notre avenir économique", supra note 82, pp. 141-59.

Les problèmes économiques venaient donc s'ajouter aux questions scolaire et linguistique pour accentuer le repliement psychologique des Canadiens français sur le Québec et pour amener ceux-ci à s'interroger sur la possibilité d'utiliser le gouvernement provincial comme levier de progrès.

Certes, le retour de la prospérité économique et l'indépendance politique croissante du Canada, consacrée par les conférences impériales de 1923 et 1927 et par le Statut de Westminster (1931) eurent de grandes répercussions au Québec et une partie de l'élite intellectuelle se tourna une fois de plus vers l'espoir d'un pays où se développaient, sur un pied d'égalité, deux collectivités distinctes. L'élection de 1921 avait en outre permis aux libéraux d'améliorer sensiblement la représentation canadienne-française dans le cabinet fédéral. Aussi l'historien T. Chapais reflétait-il l'opinion de plusieurs lorsque, faisant l'éloge de la politique de LaFontaine, il écrivait en 1932:

D'un seul mot, il a formulé notre ultimatum politique. Droits égaux, justice égale, influence égale, voilà ce que nous voulons, voilà ce pour quoi nous combattions, voilà ce qui seul pourra nous satisfaire. Ce ne sont pas des places que nous ambitionnons, c'est le pouvoir, notre part légitime du pouvoir exécutif en ce pays. 109

Cependant, le Québec était maintenant engagé sur une voie dont il lui serait difficile de s'écartier, à moins qu'un climat entièrement nouveau ne fût créé dans l'ensemble du pays. Un autre historien,

109 - Op. cit. supra note 1, tome 5, p. 212.

M. Brunet, observait récemment que la période 1923-1937 aurait pu être ce moment privilégié permettant l'association des deux collectivités, mais il ajoute que les chefs politiques ne surent pas en profiter.¹¹⁰ Les événements, il est vrai, ne leur en laissèrent guère le loisir: la crise économique était aux portes.

Centralisation, autonomie provinciale et séparatisme

Devant les effets de la grande dépression sur l'industrie et les finances publiques canadiennes, les Canadiens anglais et les Canadiens français se trouvèrent opposés plus que jamais. Les éléments anglophones les plus dynamiques réclamèrent l'intervention énergique de l'Etat, la centralisation des pouvoirs et, au besoin, la modification de la Constitution. Les jeunes élites canadiennes-française répondirent que le pacte fédératif avait créé une province française capable d'organiser sa vie culturelle, sociale et économique conformément à son génie propre; certains soutinrent qu'il était impossible d'être entièrement français dans la Confédération et que la prétendue égalité des deux peuples n'avait été qu'un leurre. Il convient d'étudier quelque peu ces deux attitudes.

La crise universelle atteignait durement le Canada, qui tirait déjà plus des deux tiers de son revenu des marchés étrangers. La chute rapide des cours pour les matières premières et les produits de l'agriculture ruina les producteurs de denrées d'exportation et,

110 - "L'évolution de la Confédération depuis 1867" (1964), dans Vers une nouvelle Confédération (7e séminaire de l'U.C.E.), pp. 40, 58.

de là, le mal se répandit dans toute l'économie, touchant directement le revenu d'une grande partie de la population. En outre, les pertes subies ne furent pas réparties uniformément sur toutes les classes de la société ni sur toutes les régions, le déclin étant beaucoup plus accentué dans l'ouest du Canada. Jamais de tels problèmes ne s'étaient posés au Canada et beaucoup de Canadiens anglais, frappés par la nécessité d'un nouvel ordre social, furent portés à croire que seule l'intervention vigoureuse du pouvoir fédéral permettrait d'obvier aux difficultés économiques et à l'inégale répartition du fardeau. Il leur parut donc urgent, dès le début des années 1930, de favoriser un retour au grand dessein des Pères de la Confédération et pour obtenir ce résultat, il fallait nécessairement corriger la tendance imprimée à l'A.A.N.B. par le Conseil privé depuis 1883 et réformer un processus législatif devenu trop encombrant à leurs yeux, au besoin par la modification de la Constitution.¹¹¹

L'attitude prudente du gouvernement libéral de W.L. Mackenzie King permit au parti conservateur de se faire l'interprète de ces aspirations au réveil économique et à la solidarité sociale. Les Conservateurs furent portés au pouvoir en 1930 et R.B. Bennett entreprit d'aider les provinces à faire face à leurs obligations financières et de protéger davantage les industries canadiennes contre les effets du continentalisme économique dans lequel le pays avait été entraîné depuis la première guerre mondiale. Cependant, malgré

111 - F.R. Scott, "The Development of Canadian Federalism" (1931), dans C.P.S.A., pp. 231, 247; J.S. Ewart, "Comments on Dominion-Provincial Relations", idem, pp. 248, 258.

l'application de cette politique et les grands programmes de travaux publics, la crise ne faisait que s'envenimer; la révolte sociale grondait sourdement dans l'Ouest et de nouveaux mouvements politiques apparaissaient, comme la C.C.F. et le Crédit social (1932-33); même dans l'Ontario, les Conservateurs perdaient le pouvoir en 1933. Les Conservateurs fédéraux, d'autre part, avaient sous les yeux la "nouvelle théorie économique" élaborée aux Etats-Unis et le New Deal du président F.D. Roosevelt: peut-être existait-il un moyen de redresser les déséquilibres de la production par une intervention décisive de l'Etat fédéral. Après avoir créé, en 1935, la Banque du Canada, le gouvernement décida de faire adopter par le Parlement un nouveau programme économique et social sous la forme de six lois destinées à réglementer les heures de travail, le salaire minimum et les congés hebdomadaires, à instaurer l'assurance-chômage et à établir un certain contrôle sur l'industrie, le commerce et la mise en marché des produits agricoles. Les doutes les plus explicites existaient quant à la validité de ces projets au regard de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil privé, notamment depuis l'affaire ¹¹² Snider (1925), mais M. Bennett avait décidé de jouer le tout pour le tout avant de se présenter devant l'électorat.

La réaction des Québécois à ces initiatives en fut une de méfiance, quoique la province se trouvât durement touchée par la crise. A Montréal, en particulier, le chômage réduisit au moins

112 - Toronto Electric Commissioners v. Snider [1925] A.C., 396.

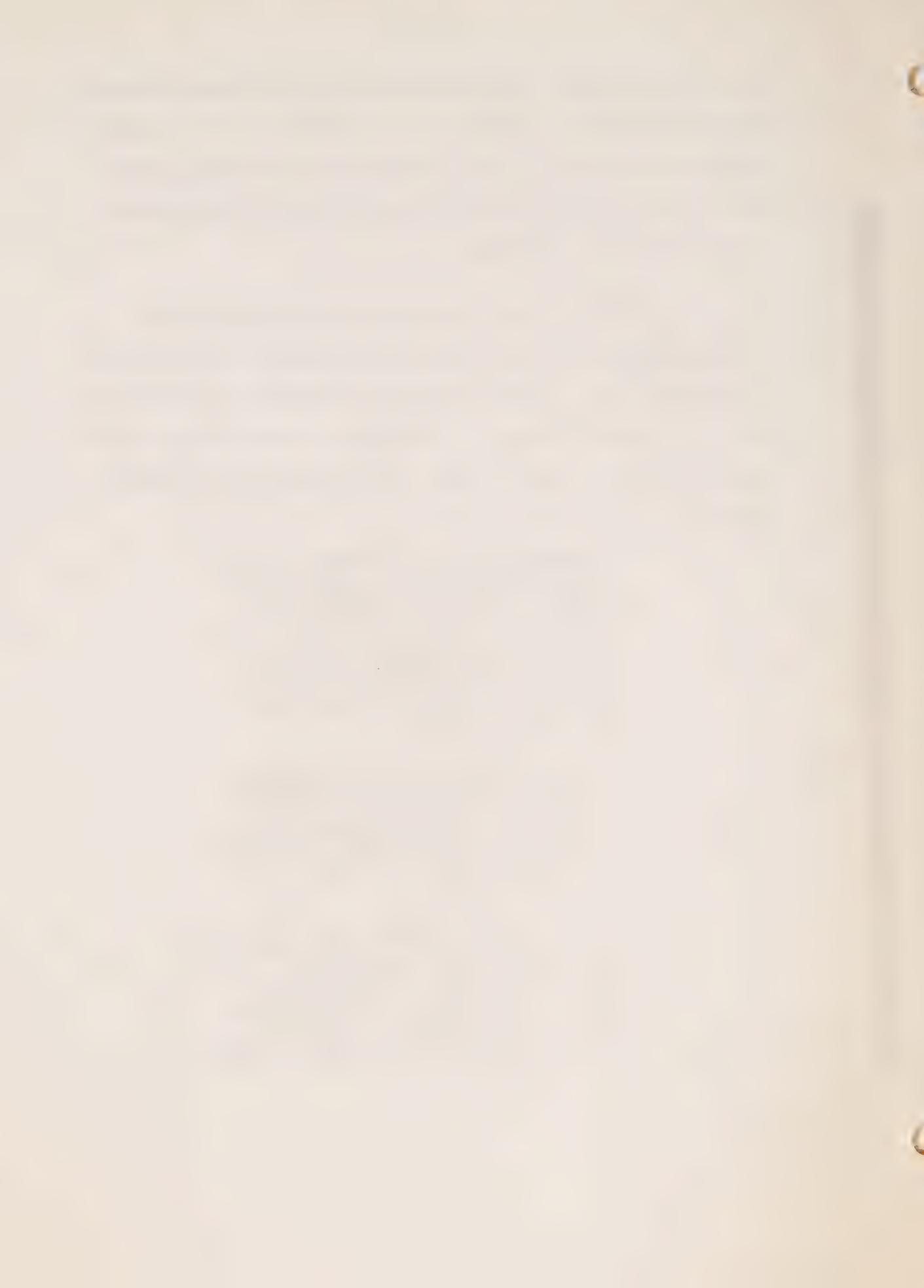
cent mille personnes au secours direct en 1932; la plupart étaient des chômeurs canadiens-français. Si l'on tente de faire la synthèse des idées politiques de l'élite québécoise à cette époque, il est possible de distinguer les deux courants maintenant traditionnels: l'autonomisme et le séparatisme.

Les partisans de l'autonomie se groupèrent autour de l'Action nationale et recrutèrent un grand nombre d'adhésions chez les étudiants. Sur le plan culturel, ils réclamaient le respect des droits du français à travers tout le Canada, encore qu'ils se soient moins illusionnés que par le passé sur les possibilités réelles de l'égalité entre les deux peuples:

L'antagonisme qui se développe dans la province française contre le parlement d'Ottawa n'est pas le résultat d'un caprice. Les faits eux-mêmes lui ont donné naissance, l'ont nourri et l'ont fortifié. On sait comment on a transformé les droits d'une race jouissant d'un statut égalitaire en une simple question de minorité...

[Aux yeux] du plus grand nombre de nos concitoyens de langue anglaise ..., nous ne sommes qu'une minorité qui prétend avoir des droits égaux à ceux de la race anglo-canadienne. Cela montre jusqu'à quel point on a oublié l'esprit du pacte fédératif ...

Les Canadiens français sont entrés dans la Confédération ... avec l'assurance formelle que leurs droits y seraient respectés ... Ils croyaient alors - et ils croient encore - faire partie d'une fédération de provinces en tant que peuple libre, égal en tous



points à la population anglo-canadienne. Les déclarations des hommes politiques du temps étaient assez précises pour justifier cette conviction.¹¹³

L'Action nationale combattait également le "bilinguisme intégral", que d'aucuns préconisaient comme solution aux problèmes du Canada français. André Laurendeau, lors d'un voyage en Alsace, y avait rencontré des impressions familières et en revenait convaincu que le bilinguisme intégral est néfaste pour l'esprit. Se penchant sur le sort des générations qui doivent porter en elles une double culture et "les aspirations imprécises de deux peuples et de deux génies", il ajoutait:

Non pas qu'on doive se confiner à une culture; mais il est nécessaire qu'on accepte une culture fondamentale sur quoi viennent se greffer les autres expériences. L'élite peut ainsi s'enrichir et non le peuple, à moins que ce ne soit de façon indirecte. On ne chevauche pas sur deux cultures, on est déchiré entre elles. ¹¹⁴

Et il tirait du cas alsacien la conclusion qu'il est dangereux pour un groupe ethnique de perdre son autonomie et son unité culturelles "même si le nouveau venu prétend qu'il enrichira sans ¹¹⁵ écarteler ni dominer".

Sur le plan économique, la pensée autonomiste, fidèle aux idées de 1921-22, réclamait l'intervention de l'Etat provincial, la

113 - L. Richer, "La réforme de la Constitution" (1936), dans l'Action nationale, tome 7, pp. 143-4.

114 - Idem, p. 372.

115 - Idem, p. 374.

création d'un Conseil économique québécois, la lutte collective contre les "trusts" et la dictature économique de l'étranger. E. Minville exposa les répercussions de l'économique sur le national et fixa comme l'un des buts principaux de la collectivité la réorganisation de la vie économique "conformément à notre génie propre, aux exigences de notre situation."¹¹⁶ Cette orientation n'était guère conciliable avec les velléités centralisatrices du gouvernement Bennett. Aussi le New Deal fédéral souleva-t-il une tempête de protestations. Un rédacteur de l'Actualité économique écrivit à ce propos:

Notre population ne consentira jamais à ce qu'on touche à la constitution. Cela pour une multitude de raisons, notamment, pour nous en tenir à l'aspect économique et social de la question, parce qu'elle entend demeurer libre d'organiser sa vie économique conformément à ses besoins et à son génie propre. Après bientôt deux siècles de vie en commun sur le même territoire la plupart de nos compatriotes anglais ne se sont pas encore rendu compte que nous différons d'eux à tous égards, que nous avons notre conception à nous de la vie et des affaires. Dans ces conditions on comprend que nous ne tenions pas à leur abandonner, ne fût-ce qu'en partie, la haute direction de notre vie collective, leur laissant notamment le soin de décréter que dans la province de Québec le commerce et l'industrie s'organisent comme ceci ou comme cela, selon des formules qui ne nous conviennent en rien.¹¹⁷

Dans le domaine social, les autonomistes réclamaient des lois provinciales sur les salaires, les heures de travail, la convention

116 - Idem, p. 213.

117 - Actualité économique, tome 10, janv. 1935.

118

collective, les assurances sociales et les pensions de vieillesse. Le Canada français, tout comme le Canada anglais, comptait donc de nombreux esprits qui admettaient la nécessité d'une intervention de l'Etat dans la chose économique, mais il ne s'agissait pas du même Etat pour l'un et pour l'autre. L'opinion publique dans son ensemble, cependant, demeurait encore réfractaire à l'intervention de l'Etat et cet anti-étatisme était peut-être plus répandu au Canada français, qui ne possédait d'ailleurs pas de cadres suffisants pour donner une véritable portée à l'action provinciale. C'est sans doute la raison pour laquelle un mouvement réformiste comme l'Action libérale nationale connut le succès en 1935-36, mais elle alla bientôt se perdre dans les méandres du duplessisme. Quant au New Deal fédéral, il fut largement répudié par l'électorat, tant anglo-canadien que canadien-français, aux élections de 1935.

On se méprend quelquefois sur la nature de l'anti-étatisme chez les Québécois des années 1930. Certes, l'instinct conservateur et la crainte du "socialisme" y comptent pour beaucoup, mais les Canadiens français se méfient surtout d'un diri-gisme qui viendrait d'Ottawa. Il semble que ce soit la conjonction des deux spectres du socialisme et de la centralisation qui soit la plus apte à effrayer le citoyen québécois de cette époque. Cet instinct de la masse se traduit chez les intellectuels par une dénonciation des idées de J.-A. Woodsworth ou de la politique du

118 - Programme de restauration sociale (Ecole sociale populaire, 1933).

119 - Voir L. Richer, supra note 113, p. 72.

gouvernement Bennett. Dès que le dirigisme et la centralisation sont dissociés, cependant, la population canadienne-française accepte plus facilement l'idée d'une certaine intervention de l'Etat (provincial), en tout cas l'idée d'une organisation de l'économie sous l'égide de l'Etat. Depuis le repliement psychologique des Canadiens français sur le Québec, en effet, on soutient de plus en plus que l'égalité des deux peuples signifie avant tout l'autonomie dans tous les domaines:

120

Le pacte fédéral a créé une province française jouissant d'une suffisante autonomie pour organiser sa vie religieuse, culturelle, sociale et économique, conformément à son génie propre: la centralisation des pouvoirs à Ottawa n'amoindrirait-elle pas considérablement cette autonomie? L'expérience est concluante à ce sujet. 121

Le Québec devient donc "la garantie de la survivance" du Canada français, mais il est menacé de l'intérieur. V. Barbeau démontre en effet, en 1956, dans son livre consacré à la Mesure de notre taille, qu'une poignée d'entreprises étrangères contrôle toute la vie économique de la province:

Féodalité sans âme ..., elle tient en servage presque toute la population des villes et, par là, influe sur le sort de la population des campagnes. Elle dicte nos goûts, règle nos besoins, nous impose ses produits, décide de notre alimentation, de notre habillement, ordonne nos plaisirs, manoeuvre notre politique, façonne notre âme, transforme nos villes, souille nos paysages, détourne nos cours d'eau et même vicie notre langage.

120 - L'organisation de l'économie était l'un des buts poursuivis par le mouvement corporatif. Voir M. Caron, "L'organisation corporative et la Constitution canadienne" (1938), dans l'Action nationale, tome II, p. 229.

121 - Voir L. Richer, supra note 113, p. 69.

D'où la nécessité, si l'on veut conquérir l'égalité, d'assurer l'autonomie du Québec pour mieux y construire une société à l'image du Canada français. Telle est grossso modo la thèse autonomiste.

Le second courant qui caractérisa les années 1930 fut le séparatisme dont le principal organe fut la Nation. Frappées, d'une part, par la faillite de l'idée d'égalité entre les deux peuples canadiens et, d'autre part, par le réveil de l'Irlande, de l'Inde, de l'Italie, du Portugal, et par la naissance des républiques d'Europe centrale, les séparatistes n'entretiennent aucun espoir pour un Québec simplement autonome. Leur principal souci, dès les premières livraisons, en 1936, est de dénoncer l'idée même d'égalité:

La plus grande déviation de notre histoire est certainement la confédération qui, en plus de nous amalgamer au grand tout anglo-saxon, tenta d'instaurer chez nous un impossible et fallacieux patriotisme pan-canadien sur la base de l'égalité théorique des deux races.

L'esprit du pacte confédératif tel que l'ont imaginé les Canadiens français n'a jamais été adopté, sauf de rares exceptions, par la majorité des Anglo-Canadiens. Toute la confédération a été bâtie sur une équivoque ... 122

Et tandis que J.-L. Gagnon s'en prend à Bourassa, coupable d'avoir propagé l'espoir de l'égalité, les rédacteurs, P. Bouchard, P. Chaloult et A. Pelletier exposent leur conception de l'histoire du fédéralisme canadien:

122 - P. Bouchard, dans la Nation, no 7 (28 mars 1936).

Pendant que les Canadiens français croyaient que par la Confédération le régime du bilinguisme et d'entente du Bas-Canada allait s'étendre selon la théorie à toutes les provinces du Canada, les Anglais ... n'ont pas raté une occasion de nous faire voir qu'ils ne nous acceptaient pas comme égaux, qu'il s'agit des écoles du Nouveau-Brunswick ou du Manitoba, de Riel et des métis. 123

Depuis 70 ans, la majorité a eu continuellement à la bouche les grands mots de justice, d'équité et de respect des droits et depuis 70 ans elle frappe dans le dos de la minorité ... Et quand nous lançons un mouvement séparatiste dans le Québec, cette même majorité se met à pleurnicher ... "Ne faites pas cela, vous allez détruire la Confédération. C'est l'entente cordiale que nous voulons..." A chaque décennie, c'est la majorité ... qui a sapé l'édifice confédératif par ses injustices ... C'est elle la véritable responsable du mouvement séparatiste dans le Québec. 124

La majorité ne pourrait-elle se racheter aux yeux des Canadiens français, reconnaître enfin leurs droits? La situation n'aurait-elle pas été entièrement différente si le Québec avait su profiter des pouvoirs que l'A.A.N.B. attribue aux provinces, s'il avait pris pleinement sa place dans la Confédération? La réponse des séparatistes de la Nation est adressée à toute la tradition LaFontaine-Parent-Bourassa-Bouchette: toute l'histoire du Canada depuis la conquête est la négation de l'égalité des deux peuples et c'est une illusion que de croire que la Constitution de 1867 soit fondée sur ce principe. L'égalité est

123 - Ibid.

124 - A. Pelletier, dans la Nation, no 13 (7 mai 1936).

impossible à l'intérieur de l'Etat fédéral, tant sur le plan politique que sur le plan économique parce que tous les leviers de commande importants sont entre les mains du pouvoir central, lequel n'obéit qu'à la majorité.

Il n'est pas question pour nous d'obtenir justice dans les cadres de la confédération que nous repousserions même si elle ne molestait pas ce que l'on a convenu d'appeler nos droits, le droit de vivre une vie hybride et de former un peuple bâtard sans personnalité qui lui soit propre. Nous voulons un état dans lequel nous puissions vivre intégralement toute la plénitude de notre vie nationale et française. 125

L'égalité avec l'Anglais, nous ne l'avons jamais eu ni sur le terrain politique ni économique. Nous n'avons même pas l'égalité culturelle ou linguistique ... Le bilingue, c'est nous, nous qui nous sommes crus plus qu'obligés d'apprendre la langue du vainqueur et de corrompre systématiquement la nôtre. 126

Les Canadiens français se seraient donc leurrés d'un vain espoir et tout le mal viendrait précisément de cette idée d'égalité, qui leur fut tendue comme un piège. Il faut donc, écrit-on, "redevenir la colonie distincte d'avant 1840" et profiter de l'exemple récent de l'Etat libre d'Irlande; la rupture avec l'Empire britannique n'est pas nécessaire pour l'instant. En 1936, ajoute-t-on,

125 - P. Bouchard, dans la Nation, idem.

126 - "L'égalité théorique des deux races", du même auteur, dans la Nation, no 31 (10 sept. 1936).

127 - Ibid.

128 - P. Bouchard, dans la Nation, no 1 (15 fév. 1936).

le courant des idées modernes favorise le droit de chaque nation à
129 sa vie autonome: là se trouve en somme la seule véritable égalité. La
vie anormale du Canada français depuis 1840 n'aurait été qu'une longue
parenthèse historique qu'il conviendrait désormais de fermer.

Qui, demandait A. Marois dans l'Action nationale, a désen-
chanté cette génération? Certes, il y avait le chômage et l'inquié-
tude du lendemain, l'angoisse des jeunes Canadiens français que
décrivit François Hertel, qui les connut bien. Mais il y avait
également l'écroulement des espoirs, des mythes.¹³⁰

Rappelons seulement de quels clichés on l'a gavée: pacte solennel entre les races: associés contractants sur la base de l'égalité parfaite; bilinguisme officiel; tolérance, collaboration loyale des deux nationalités-mères, fonction tutélaire du pouvoir fédéral, etc. La jeunesse a surtout entendu parler d'un article 93, ingénieux talisman par quoi devenaient inviolables et sacrés le droit minoritaire, la paix religieuse et nationale. Mais quand la jeunesse ... a regardé aux faits, qu'a-t-elle découvert?

Que le fameux article 93 ... n'a jamais servi qu'à une seule minorité: la minorité tabou de la province de Québec contre laquelle n'a jamais pointé l'ombre d'une lame. Mais partout ailleurs, dans toutes les provinces où s'est trouvée une minorité catholique et française, la jeunesse a vu l'agresseur brutal se jeter à la gorge du faible...

129 - A. Pelletier, dans la Nation, no 3 (29 fév. 1936).

130 - "Essai sur l'inquiétude des jeunes" (1936), dans l'Action nationale, tome 7, pp. 162-75.

Et quand les victimes l'une après l'autre ont invoqué l'usage du fameux talisman 93 ..., ces messieurs d'Ottawa ont dit aux opprimés: "Nous regrettons beaucoup, oh! oui, mais votre cas n'est pas tout à fait celui où la talisman pourrait opérer. Il a été imaginé pour protéger la minorité, dites-vous? Oh, sans doute, sans doute, mais la majorité est si puissante ...!"

La jeunesse n'en est pas restée là de ses découvertes. On lui avait aussi parlé d'un article 133. Le texte de cet article, assurait-on, affirmait ... l'égalité pratique des deux races, l'égalité de droit, en tout cas, des deux langues... La langue française, la jeunesse l'a vue bafouée, ostracisée dans presque tous les services fédéraux ... La jeunesse a appris que dans toutes les provinces ... où le français possédait quelque droit officiel, on s'est hâté de biffer ce droit; on a banni, traité la langue de l'associé politique comme on ferait d'un idiome barbare, d'un microbe de crétinisme intellectuel. 131

Les peuples ont une longue mémoire car la jeunesse apprend cette mémoire en quinze ans. Allait-il en être autrement pour la génération suivante?

Le Québec devant l'économie keynésienne

Après l'échec du New Deal conservateur, tant devant l'électeurat que devant les tribunaux¹³², le nouveau gouvernement de Mackenzie King se montra réticent à l'égard de l'intervention de l'Etat et de

131 - Idem, pp. 224-6.

132 - In re Natural Products Marketing Act, [1937] A.C. 377; In re Employment and Social Insurance Act, [1937] A.C. 355; A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario, [1937] A.C. 326.

la centralisation: l'entreprise privée finirait bien, croyait-on, par tirer le pays du marasme économique et l'Etat fédéral devait éviter les budgets déficitaires. Cependant, l'élite anglo-canadienne, notamment dans les universités, continuait de réclamer l'action énergique du gouvernement fédéral dans le domaine de l'assurance-chômage¹³³, de la banque¹³⁴, de la réforme sociale et même de la planification économique¹³⁵.

Ces idées, déjà répandues dans le monde anglo-américain, reçurent une grande impulsion en 1936, avec la parution du livre de J.-M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, dont l'effet allait être décisif au Canada. A partir de la théorie économique classique, l'auteur y élaborait une thèse interventionniste: l'économie de concurrence ne permettant de réaliser le plein emploi qu'exceptionnellement, quoi qu'en ait pensé Adam Smith, on devait avoir recours au contrôle des investissements par l'Etat pour l'obtenir. En agissant sur la fiscalité, la monnaie, les placements ou dépenses publiques et en redistribuant une partie de leurs revenus sous forme de sécurité sociale, les gouvernements pouvaient espérer atténuer l'ampleur des fluctuations de la production et de l'emploi sans avoir recours aux moyens proposés par le socialisme. Dans le

133 - L.C. Marsh, "The mobility of Labour in Relation to Unemployment" (1931), C.P.S.A., tome III, p. 7; H.A. Logan, "Unemployment Insurance in Canada" (1932), C.P.S.A.; tome IV, p. 34.

134 - J.E. van Buskirk, "The Proposal of a Canadian Central Bank" (1933), C.P.S.A., tome V, p. 216. La banque centrale fut effectivement créée l'année suivante.

135 - B. Claxton, "Social Reform and the Constitution" (1935), Can. Journal of Economics & Political Sc., tome Ier, pp. 409, 430.

136 - E. Forsey, "Planned Economy" (1932), C.P.S.A., tome IV, p. 175; A. Brady, "An Economic Council for Canada" (1933), C.P.S.A., tome V, pp. 76, 88.

137 - Voir F.-A. Angers, Essai sur la centralisation (1960), pp. 158 et ss.



contexte britannique, cette théorie, qui tendait à faire passer une partie du pouvoir de décision individuel à la collectivité, entraînait, dans l'esprit de Keynes, la nécessité "d'attribuer à des organes centraux certains pouvoirs de direction."¹³⁸

Ce n'est pas sans hésitation que le gouvernement King accepta l'idée d'une intervention de l'Etat destinée à suppléer l'entreprise privée. Cependant, lorsque l'économie accusa, en 1938, de nouvelles tendances déflationnistes, il fallut bien admettre que les manipulations monétaires ne suffisaient pas à la relance. Les premières expériences de type keynésien furent prudentes: des lois furent votées dans les domaines de l'aide à l'habitation et de l'aide aux municipalités, tandis que le ministre des Finances déclarait que les dépenses faites par l'Etat seraient d'autant plus fortes que l'entreprise privée négligerait d'accomplir son devoir. Les derniers scrupules allaient disparaître l'année suivante, lorsque la guerre vint imposer la nécessité du dirigisme étatique le plus complet.

Entre-temps, le gouvernement avait créé une Commission royale chargée "d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que de l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans".¹⁴¹

138 - Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (trad. franç., Payot, 1949), p. 391.

139 - Loi nationale sur le logement, 1938, chap. 49; Loi pour aider les municipalités à faire des améliorations rentables, 1938 chap. 33.

140 - Débats, session de 1938, p. 3456 (25 avril).

141 - C.P. 1908, du 14 août 1937, dans Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, tome Ier, p. 9.

Invoquant le chevauchement des services fédéraux et provinciaux dans plusieurs domaines et les revenus insuffisants des provinces, le décret constitutif déclarait qu'il serait nécessaire "de leur attribuer de nouvelles sources de revenu ou de réduire leur responsabilité constitutionnelle..., à moins qu'il ne soit usé des deux méthodes." La Commission, présidée par N.W. Rowell et J. Sirois, soumit son rapport en 1941. On y trouvait une thèse désormais classique au Canada anglais: l'intention des Pères de la Confédération avait été d'accorder au pouvoir central la prépondérance fiscale et économique, mais la jurisprudence du Conseil privé avait eu pour effet de restreindre les pouvoirs du gouvernement fédéral et de lui enlever l'initiative, tandis que les provinces dépourvues de moyens financiers, s'étaient vues confier de vastes responsabilités économiques et sociales.¹⁴² Cette situation n'avait entraîné, surtout au cours de la crise, que gaspillage et accumulation de dettes. En conséquence, il convenait maintenant de rendre aux autorités centrales leur juste place; doté de pouvoirs de taxation illimités, il était d'ailleurs seul en mesure d'assurer le partage équitable des finances publiques et la stabilité économique.¹⁴³

La Commission invitait donc les provinces à renoncer à leurs sources de revenu indépendantes et à remettre tous les impôts directs au pouvoir central; en contre-partie, elles recevraient de

142 - Idem, pp. 31, 138 et ss.

143 - Idem, p. 188.

généreuses subventions qui leur assureraient "le revenu nécessaire pour
144
dispenser les services exigés par la norme nationale". Ces idées ne
sont pas nécessairement d'inspiration keynésienne et le rapport demeure
marqué au coin des théories exclusivement monétaires; cependant, ça
et là apparaissent la notion d'une politique anti-cyclique, l'idée de
l'organisation des finances publiques dans le but de stimuler le re-
venu et l'idée d'utiliser la sécurité sociale comme facteur de sta-
bilisation économique.¹⁴⁵ La théorie économique du rapport demeure donc
assez incertaine, mais non ses tendances à la centralisation. Ces
tendances existaient d'ailleurs avant Keynes et se trouvaient en
quelque sorte confirmées, dans l'esprit des commissaires, par les
idées nouvelles. L'arrière-plan du rapport est constitué par la crise
économique, les répercussions inégales de celle-ci sur les diverses
régions du pays et la nécessité de définir des solutions empiriques
à partir de l'expérience vécue. Il ne faut point y chercher une
théorie de l'Etat fédéral ou de l'économie keynésienne, mais plutôt
une justification de la centralisation par l'efficacité administra-
tive qui en résulte.

La réaction des autonomistes du Québec à la nouvelle po-
litique du gouvernement King s'inscrit dans le prolongement des
idées de 1935-36. On s'opposa à la centralisation, quel que fût le
parti fédéral qui la proposât. L'Action nationale prévint ses

144 - Idem, tome II, p. 272.

145 - Idem, tome Ier, pp. 202, 220; tome II, p. 27. Voir Angers, op. cit. supra note 137, pp. 203 et ss.

lecteurs, en février 1938, que l'épreuve allait être aussi décisive que celle de 1867 et commença à s'intéresser de plus près à la chose économique. F.-A. Angers, notamment, s'en prit au projet d'assurance-chômage dont on parlait maintenant ouvertement à Ottawa et avertit en outre que les conclusions de la Commission Rowell seraient probablement de nature centralisatrice.¹⁴⁶ Le gouvernement provincial, cependant, ne se montrait pas hostile à l'assurance-chômage fédérale, même si Québec réclamait d'autre part l'autonomie la plus complète: "le gouvernement d'Ottawa possède plus de pouvoir de taxation que le gouvernement provincial et, en conséquence, il a donc plus de devoirs et d'obligations", déclara M. Duplessis. Le syndicalisme, dont la vigueur s'était accrue pendant la crise, constituait un autre facteur dont il fallait désormais tenir compte: la C.T.C.C. se prononçait, en 1938, en faveur d'un système fédéral d'assurance-chômage. A cela, Angers répondait que le Québec ne devait pas fuir les obligations, "mais les rechercher et réclamer, dans la répartition des impôts, les aménagements nécessaires."¹⁴⁷

D'Ottawa, E. Lapointe demandait aux Canadiens français de se montrer moins vétilleux sur le chapitre de l'autonomie; comment pourrait-on faire respecter les droits des minorités, si toutes les provinces imitaient le Québec? C'était là un aspect de la thèse des

146 - "Vendrons-nous notre droit d'affranchissement pour un plat de lentille?" (1934), dans l'Action nationale, tome 13, pp. 140, 144.

147 - Le Devoir, 21 nov. 1938.

148 - Supra note 146, p. 147.

esprits libéraux du Canada anglais, ceux du moins qui avaient une certaine connaissance et quelque souci du Québec. F.R. Scott, par exemple, avait déclaré en 1935, devant un Comité des communes sur la Constitution, que les droits minoritaires "ne seraient pas nécessairement mieux sauvegardés par l'extension du droit des provinces que par l'accroissement des pouvoirs fédéraux."¹⁴⁹ A cela, l'Action nationale répondait que le Parlement fédéral s'était rarement mis en frais de protéger les minorités francophones. Un éditorial de 1939, intitulé "Lâcher la proie pour l'ombre", résume fort bien l'opinion des milieux nationalistes québécois:

Les fameux "droits des minorités" ont-ils jamais pleinement joué en notre faveur? Et sont-ils autre chose, dans l'esprit de ceux qui les accordèrent, que des miettes d'autonomie culturelle abandonnées, parce qu'il le fallait bien, à la nationalité de qui dépendait l'existence de la Confédération? Que valent-ils, comme sauvegarde du Canada français, en regard d'un Québec fort, vigilant, capable de diriger uniquement sa vie culturelle, politique et sociale? ¹⁵⁰

Le principe de l'égalité des deux peuples, tant de fois bafoué, cédait la place, même dans l'esprit des modérés, à l'idéal d'un Canada français maître du Québec; ou plutôt, le Québec devenait la garantie de l'égalité étriquée qui pouvait encore exister dans la Confédération.

149 - Comité spécial d'enquête sur l'A.A.N.B., procès-verbaux, témoignages et rapports (Chambre des communes, 1935), pp. 88.

150 - Action nationale, tome 13, p. 177.

Si la crise économique avait fait des années trente une époque sombre pour le Canada français, puisqu'il s'était découvert dépourvu devant les gigantesques problèmes de la société industrielle et urbaine, la guerre constitua une épreuve encore plus difficile et le poussa jusque dans ses derniers retranchements. Le Canada anglais, pour lequel la guerre fut une occasion de découvrir sa propre identité, chercha naturellement à entraîner les Canadiens français dans son dynamisme et son patriotisme britannique, tandis que ceux-ci, bousculés par l'industrialisation de guerre et les transformations sociales qui en résultaient, isolée de la France et de Rome, se montraient hostiles au service outre-mer et au dirigisme de l'Etat fédéral.

Les nécessités de la guerre allaient révéler la conception véritable que l'on se faisait du pays de part et d'autre. Dès juin 1940, alors que fut imposé le service obligatoire au Canada, la protestation de C. Houde lui valut l'internement sans autre forme de procès. Lorsque King voulut, par le plébiscite d'avril 1942, se faire relever des promesses solennelles qui avaient été faites par lui-même et par E. Lapointe, à l'effet que le service outre-mer ne serait point imposé, le Québec se prononça contre à 72%, tandis que le reste du pays vota en faveur à 80%. Le spectre de 1917 réapparaissait. Un député canadien-français déclara aux Communes que "depuis cent ans, l'unité nationale s'est toujours faite aux dépens de la Province de Québec"¹⁵¹ et le ministre P.-J.-A. Cardin démissionna pour ne point manquer à la parole donnée aux Québécois.

151 - Wade, op. cit. supra note 76, tome II, p. 379.

Il devint de moins en moins possible de dissimuler l'inégalité qui régnait entre la majorité et la minorité: celle-ci devait être traitée avec égard, mais ses opinions et ses sentiments ne devaient point constituer un obstacle insurmontable pour la volonté de la majorité. Lorsque vint la crise des renforts, en octobre et novembre 1944, King déclara que les assurances données contre la conscription en 1939 l'avaient été "au pays dans son ensemble et non pas à une province, ou une partie du pays."¹⁵² C'était nier implicitement l'existence d'un Canada français distinct et la réaction du Québec fit bien voir qu'il interprétait ainsi le comportement des Anglo-Canadiens. Le Bloc populaire, né en 1942 de l'irritation croissante de la population québécoise, réussissait aux élections provinciales de 1944, malgré ses dissensions internes, à obtenir 15% du vote. Les déclarations de ses principaux porte-parole en novembre 1944 sont également fort révélatrices: tandis que A. Laurendeau dénonçait "la dictature de la majorité", M. Raymond et R. Chaloult répétaient devant de vastes assemblées que l'indépendance était "la seule réponse appropriée à la conscription".¹⁵³ Au niveau fédéral, la plupart des députés libéraux canadiens-français se détachèrent du parti sur la question de la conscription, tandis que les indépendants tentaient de former un parti canadien-français. La fin de la guerre en Europe survint à temps pour calmer les esprits et le projet d'un parti à la Parnell s'évanouit.

152 - Débats, session de 1944, tome VI, p. 7194 (7 déc.).

153 - Wade, op. cit. supra note 76, p. 508.

Sur le plan socio-économique, la guerre constitua un banc d'essai idéal pour toutes les techniques d'intervention de l'Etat et servit de prétexte à l'adoption par le Parlement fédéral de lois dont la validité constitutionnelle fut contestée par le Québec et d'autres provinces. Dès 1941, à la conférence fédérale-provinciale, le gouvernement King proposa aux premiers ministres provinciaux réunis à Ottawa la mise en oeuvre du rapport Rowell-Sirois, "pour mettre notre pays en état de réaliser une politique qui produira l'effort de guerre maximum et, en même temps, posera les fondements du rétablissement d'après-guerre."¹⁵⁴ Cependant, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta refusèrent d'abandonner leurs pouvoirs d'imposition au Dominion d'une manière permanente, tandis que le premier ministre du Québec, A. Godbout, bien qu'il se montrât disposé à reconnaître que la guerre exigeait des mesures exceptionnelles, refusait de sacrifier l'autonomie et la "liberté d'action" des provinces.¹⁵⁵

Si la conférence de 1941 fut un échec, le gouvernement central obtint néanmoins durant le conflit mondial de nombreuses concessions de la part des provinces, notamment à l'égard de l'assurance-chômage, qui devint compétence fédérale à la suite d'un amendement constitutionnel¹⁵⁶, et dans le domaine fiscal, où les provinces consentirent, en 1942, à signer des ententes avec Ottawa. En dépit

154 - Conférence du Dominion et des provinces, 1941, p. 5.

155 - Idem, pp. 18, 85.

156 - A.A.N.B., art. 91(2A), ajouté par l'A.A.N.B. de 1940, 3-4 Geo. VI, chap. 36, art. 1er.

des protestations du Québec et de l'Ontario, il fit voter en 1944 la création des allocations familiales; en outre, un projet d'assurance-hospitalisation fut présenté aux électeurs à la veille de l'élection fédérale de 1945. Si Godbout avait dû accepter de céder sur l'assurance-chômage et les ententes fiscales, il n'en fut pas de même de la législation ouvrière: la Législature québécoise s'empressa en effet d'adopter un code du travail, en 1944, avant qu'Ottawa n'ait présenté le sien. Comme dans la plupart des fédérations, la guerre effaçait en quelque sorte le partage des compétences et il était à craindre qu'il ne soit impossible, à la fin du conflit, de déloger le gouvernement fédéral des positions occupées à la faveur des hostilités. Lorsque Duplessis revint au pouvoir, à la fin de 1944, l'un de ses premiers soucis fut de protester contre l'inconstitutionnalité de la loi sur les allocations familiales, dont l'objet relevait des "droits exclusifs des provinces dans les domaines de la vie familiale, de l'éducation et du droit civil."¹⁵⁷ Il fit ensuite voter par la Législature une loi autorisant le gouvernement à conclure une entente avec Ottawa pour l'établissement d'un système provincial d'allocations familiales, mais, venant trop tard, celle-ci est demeurée lettre morte. Duplessis fit également adopter une loi destinée à mettre fin à l'entente fiscale de 1942 sur les profits des sociétés et une loi créant un réseau provincial de radio-

157 - Lettre à W.L. Mackenzie King, 2 février 1945: voir Wade, op. cit. supra note 76, p. 521.

158 - Loi des allocations familiales, 9 Geo. VI, chap. 6 (1945).

159 - Loi pour assurer la sauvegarde des revenus essentiels de la province, 9 Geo. VI, chap. 7 (1945). Le préambule comporte une affirmation bien caractéristique: "Attendu qu'il est de l'essence même du pacte fédératif que les provinces, et en particulier celle de Québec, possèdent les pouvoirs de taxation nécessaires à l'exercice intégral de leurs droits".

160

diffusion sous le nom de "Radio-Québec", demeurée sans effet. Il présenta un projet de loi abrogeant les appels à la Cour suprême en matière de droit civil, mais ce projet fut apparemment abandonné. Dans ces lois et dans le grand nombre de résolutions anti-fédérales qui furent adoptées en ce début de l'année 1945, le Québec donnait libre cours à son mécontentement, mais il ne possédait point à ce moment les revenus qui lui eussent permis de donner suite à tous ces projets.

Le pouvoir fédéral, de son côté, après avoir fait l'expérience du contrôle complet de l'économie (salaires, prix, profits, investissements) n'éprouvait plus aucune des hésitations d'avant-guerre; au contraire, entraîné par son propre mouvement et conseillé par les comités d'experts qui avaient beaucoup fait pour planifier l'effort de guerre, il songeait maintenant à mettre sur pied une "nouvelle politique nationale" pour le temps de paix. Cette politique lui fut suggérée par l'Advisory Committee on Reconstruction, dans la perspective d'une dépression quelque temps après la fin des hostilités. Dans son rapport, le Comité s'inspirait largement des idées keynésiennes: planification des investissements et des travaux publics, stabilisation du pouvoir d'achat. Avec le Livre blanc sur le travail et les revenus, soumis au Parlement en avril 1945, et dans les propositions qui furent soumises à la Conférence fédérale-

160 - Loi autorisant la création d'un réseau provincial de radiodiffusion, 9 Geo. VI, ch. 56.

161 - Advisory Committee on Reconstruction, Report, 24 sept. 1943, pp. 13-15, 27, 33.

provinciale en août, l'influence keynésienne devint dominante. Pour assurer un haut niveau d'emploi et de revenus, le gouvernement central se proposait de faire de vastes mises de fonds "surtout pour développer et conserver nos ressources naturelles", d'adopter un ensemble de mesures sociales destiné à stabiliser la consommation et de mettre en œuvre des mesures fiscales dont l'effet serait de réduire les inégalités régionales. Une telle politique n'était cependant possible, dans l'optique du pouvoir fédéral, que s'il était seul à taxer les revenus personnels, les profits des sociétés et les successions, "afin que les revenus et les richesses amassés par la nation puissent être taxés entièrement et efficacement aux fins nationales et à l'avantage mutuel de toutes les provinces".¹⁶² En retour, les provinces recevraient des subventions annuelles qui favoriseraient leur autonomie et leur indépendance financière véritables.

La "New National Policy" se heurta au refus de quelques provinces d'abandonner leurs sources de revenus. L'Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Québec demandèrent au gouvernement central de ne pas les réduire au rang de "simples rentiers".¹⁶³ Duplessis, surtout, s'opposa fortement aux visées fédérales, au nom du Québec:

Les propositions fédérales ne peuvent que nous conduire inévitablement à la centralisation. Le pouvoir législatif est intimement lié au pouvoir de prélever des impôts et à toutes fins pratiques les

162 - Conférence fédérale-provinciale, 1945-46, pp. 126-7.

163 - Idem, pp. 465, 621 et ss.

propositions fédérales enlèvent ce droit aux provinces. Dans une province, en particulier, nous tenons jalousement et à juste titre, à nos prérogatives législatives, pour des raisons évidentes.

...
Les propositions fédérales ... équivalent à l'un des plus dangereux assauts contre notre régime fédératif. L'attitude intransigeante de M. Ilsley, parlant au nom du gouvernement fédéral, ne fait que compromettre le fondement même de la Confédération. ¹⁶⁴

Cependant, le dynamisme fédéral ne pouvait être paralysé indéfiniment par ces protestations, que d'aucuns identifiaient volontiers à un état d'esprit rétrograde. Le gouvernement fédéral signa avec toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario, des accords fiscaux pour une période de cinq ans (1947-1952), par lesquels il espérait réaliser au moins une partie de ses objectifs et entraîner éventuellement les provinces récalcitrantes; effectivement, l'Ontario céda en 1952.

Culture et fiscalité

L'année 1949 marqua sans doute l'apogée du pouvoir central, tant sur le plan interne, avec l'entrée de la nouvelle province de Terre-Neuve dans la fédération, que sur le plan externe, avec la participation à l'OTAN et à la guerre de Corée. Le gouvernement d'Ottawa prit l'initiative, sans consulter les provinces, d'abolir les appels au Comité judiciaire du Conseil privé, mesure réclamée depuis une douzaine d'années par les partisans d'un Etat central fort, et se fit

164 - Idem, pp. 583-4.

reconnaitre par le Parlement de Westminster le droit de modifier seul la Constitution, sauf à l'égard des compétences exclusives des provinces, l'emploi des langues officielles et quelques autres dispositions.¹⁶⁵ Quelques provinces, dont le Québec, protestèrent contre ces procédés à la Conférence fédérale-provinciale de 1950, mais il leur fut répondu que le Parlement fédéral n'obtenait qu'un droit que les provinces possédaient déjà à l'égard de leurs propres constitutions et que le mode d'amendement unilatéral pourrait être abrogé le jour où interviendrait un accord général sur la façon de modifier l'ensemble de la Constitution.¹⁶⁶ Devant cette conception du fédéralisme, le Québec jugea bon d'exposer la sienne dans un mémoire du 19 juillet 1950:

Nous sommes persuadés que l'unité nationale bien comprise doit être basée sur le respect intégral du caractère biethnique de notre pays et des droits essentiels de chacune des parties composant la fédération canadienne. C'est notre profonde conviction que la stabilité constitutionnelle et la délimitation claire et précise des droits de chacun sont indispensables au véritable progrès du Canada...

Afin d'éviter les incertitudes et les aléas qui découlent d'une simple législation, toujours susceptible d'amendements, nous estimons que la constitution du Canada doit revêtir les caractéristiques d'un traité ou d'une convention.¹⁶⁷

Duplessis expliqua que le Québec désirait maintenant une constitution entièrement nouvelle, reposant sur un fédéralisme authentique et sur

165 - A.A.N.B. (no 2), 13 Geo. VI, chap. 81.

166 - Compte-rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution, janvier 1950, p. 77.

167 - Idem, sept. 1950, p. 99 (mémoire de la Province de Québec).

l'autonomie tant législative que fiscale des provinces; il demanda également que le mariage et les pêcheries deviennent compétences provinciales, que le droit de désaveu soit abrogé, que la Cour suprême remplisse, dans les litiges d'ordre constitutionnel, "toutes les conditions exigées d'un tiers arbitre;" enfin, que le pouvoir d'amendement constitutionnel récemment obtenu par le Parlement fédéral soit abrogé.¹⁶⁸

Cependant, la thèse fédérale, cautionnée depuis 1948 par un premier ministre canadien-français, trouvait maintenant quelques adeptes dans les élites québécoises; il est vrai que les politiques sociale et culturelle du gouvernement Duplessis n'était pas de nature à rallier tous les esprits à la cause provinciale. Aussi le gouvernement central crut-il le moment opportun, en 1949, d'instituer une Commission d'enquête sur les arts, les lettres et les sciences; les plus éclairés des nationalistes anglo-canadiens l'avertissaient en effet depuis quelques années que l'influence culturelle américaine se faisait de plus en plus sentir au Canada et qu'il incombait aux autorités fédérales d'organiser la résistance en favorisant l'enseignement universitaire et le développement des arts et des lettres. Le rapport des cinq commissaires, dont deux Canadiens français, recommanda au gouvernement, en 1951, d'accorder son aide financière aux universités et de créer des bourses d'études pour les étudiants et chercheurs. De telles initiatives touchaient au domaine de l'enseignement, comme on le fit remarquer à la Commission,

168 - Idem, pp. 13, 99-101.

mais celle-ci répondit qu'il existait une distinction essentielle entre éducation académique et éducation générale ou extra-scolaire; la première relèverait des provinces, mais la seconde constituerait une responsabilité de la société entière, à laquelle le gouvernement fédéral ne pouvait demeurer étranger.¹⁶⁹

Cette thèse nouvelle produisit une profonde impression au Québec. On se rendit compte que la centralisation dans le domaine économique et fiscal entraînerait tôt ou tard le gouvernement central à s'immiscer, sans doute avec l'appui moral du Canada anglais, dans tous les domaines, quel que puisse être le texte de la Constitution. Il suffisait, pour justifier ces interventions, de faire des "distinctions", de souligner l'absence de dispositions expresses dans la Constitution à l'égard de la "culture", d'invoquer le pouvoir illimité du Parlement de dépenser pour toutes les fins qu'il juge utiles, et d'avoir l'argent nécessaire. Dans cette perspective, aucune barrière ne pourrait arrêter un pouvoir fédéral dynamique et riche. La prise de conscience de ces faits fut sans doute l'une des causes du redressement qui eut lieu dans l'opinion québécoise entre 1951 et 1956, redressement qui est à l'origine des événements actuels.

Avant d'aborder cette phrase cruciale de l'histoire des deux peuples, cependant, il convient de souligner l'approbation de la nouvelle orientation fédérale par un certain nombre d'intellectuels canadiens-français. Le livre de M. Lamontagne sur le Fédéralisme canadien, paru en 1954, en constitue le meilleur exemple. Abordant

169 - Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, pp. 3, 9.

les problèmes canadiens surtout sous l'angle économique, l'auteur explique la nouvelle conception de la politique financière fédérale, conçue en vue d'assurer une plus grande stabilité économique, et s'interroge sur l'attitude du Québec, qui "ne fait pas partie de la nouvelle fédération à toute fin pratique."¹⁷⁰ Ce nouveau fédéralisme est keynésien, ou, si l'on veut, post-keynésien à la manière des économistes américains, et centralisateur en ce sens que les compétences des provinces "ne doivent pas être exclusives au point d'interdire une participation financière de l'autorité centrale quand celle-ci est désirable pour le bien-être des provinces". L'autorité centrale a besoin des pouvoirs de taxation comme instruments de contrôle économique, tandis que les provinces ne les utilisent que pour se procurer des revenus; pourquoi ne pas les financer tout simplement à l'aide de subventions? Ce raisonnement, valable sans doute dans une fédération homogène sur le plan ethnique, doit, selon l'auteur, être accepté par le Québec; neuf provinces sur dix n'y ont-elles pas adhéré?

La nouvelle orientation de la fédération canadienne est ... justifiée objectivement et elle semble inévitable. Il faut la considérer comme irréversible. La province de Québec, en cherchant à vouloir ramener le fédéralisme canadien à ce qu'il était avant 1940, livre une lutte déjà perdue qui l'empêche de saisir les véritables alternatives qui s'offrent à elle ...

170 - Le fédéralisme canadien, évolution et problèmes, pp. 78, 90.

171 - Idem, pp. 247, 263.

L'un des membres d'une fédération ne peut s'accrocher indéfiniment à une phase révolue du fédéralisme pendant que tous les autres associés désirent évoluer vers des formes nouvelles.

...
La province de Québec doit donc prendre conscience de la réalité et faire un choix. Elle est présentement dans un dilemme: ou bien elle accepte le nouveau fédéralisme canadien et s'y intègre, ou bien elle le refuse et s'en dissocie. Que doit-elle faire?

Elle doit entrer de nouveau dans la Confédération canadienne et participer activement au nouveau fédéralisme ... La reconnaissance de la dualité culturelle et l'équilibre des forces exigent une nouvelle intégration sur le plan politique.

Il faut que les Canadiens français cessent de regarder vers le passé avec nostalgie et de se délecter dans le rêve séparatiste aux heures de crise... Leur grande ambition doit être de faire du Canada un pays vraiment bi-culturel. 172

S'intégrer ou se dissocier: tel était en effet, simplifié à l'extrême, le choix qui s'offrait au Canada français au début de la seconde moitié du XXe siècle. S'intégrer signifiait le retour au rêve initial de l'égalité des deux peuples, cette fois dans une économie et dans un Etat hautement centralisés: c'était consentir à effacer le passé et jouer le tout pour le tout. Se dissocier comportait également des risques pour ceux qui s'interrogeaient sur l'avenir. C'est de la tension entre un passé que le Canada français ne peut oublier et un avenir auquel il veut participer à part égale, qu'est née la révolution tranquille.

172 - Idem, pp. 284, 297-8.

Chapitre IV

DE L'EGALITE DES DEUX PEUPLES A L'EGALITE DES DEUX NATIONS

"The Right to Tax is the Right to Govern"

"Une fois de plus Ottawa devance Québec", écrivit l'Action nationale à propos du rapport Massey. Qui ajoutait-on, a longtemps laissé pourrir les universités dans la misère et méprise la recherche désintéressée? "Le gouvernement du Québec. Pas tel gouvernement en particulier, pas seulement M. Duplessis: mais les quatre gouvernements qui se sont succédé depuis un quart de siècle."¹⁷³ La révolution tranquille, fruit d'une très longue et très pénible maturation des élites québécoises, commença lorsque les Canadiens français commencèrent à chercher d'abord en eux-mêmes et dans les institutions québécoises les causes du déclin culturel de leur peuple. Tous les combats du passé prenaient maintenant une dimension nouvelle avec l'intégration du Québec dans l'économie continentale de l'après-guerre et l'envahissement culturel qui en résultait. A. Laurendeau écrivit:

Nos périls politiques n'ont pas disparu, loin de là, mais ils ont cessé d'être les plus graves. La révolution économique nous effraie surtout par ses répercussions sociales et culturelles. Car c'est du côté de la culture populaire, sans aucun doute, que dans un Canada français urbanisé et prolétarisé, les coups pleuvent les plus drus. Ils sont doux à recevoir, ils ne

173 - Tome 37, p. 342 (juin 1951).

soulèvent pas l'animosité comme les persécutions scolaires. Mais leur douceur même est un piège. Ils attaquent l'âme de la nation.

Le gouvernement provincial du Québec, qui a charge de la culture canadienne-française, n'estimera-t-il pas nécessaire d'amorcer une grande enquête sur l'évolution actuelle de [notre] culture, sur sa lente contamination par une culture étrangère, en plus d'un point, ennemie? ... D'une enquête sérieuse, non partisane, que des universitaires pourraient mener, il sortirait des conclusions pratiques auxquelles les citoyens et les groupes pourraient s'atteler. 174

La solution du problème culturel ne pouvait donc venir que des Canadiens français eux-mêmes, c'est-à-dire de Québec, alors que pour les nationalistes anglo-canadiens, alarmés également par la présence américaine, il appartenait à l'autorité fédérale d'agir.

Sur le plan économique, désormais étroitement lié à la question culturelle, la pensée nationaliste canadienne-française en venait à des conclusions semblables. E. Minville, reprenant l'héritage des Parent, des Bouchette, et des Montpetit, en faisait une nouvelle synthèse:

Pourquoi un peuple désireux de conserver son identité nationale doit-il avoir la maîtrise de sa vie économique?...

L'efficacité du milieu ethnique suppose l'homogénéité, donc, d'une part unité culturelle et linguistique, d'autre part, organisation, dans l'esprit de la culture nationale, des grandes fonctions de la vie collective: économique, sociale, politique. Si l'une de ces fonctions

174 - Idem, p. 379.

s'inspire d'une pensée étrangère ou est dominée de fait par des éléments étrangers, l'homogénéité du milieu ethnique est affaiblie ... D'où la propension spontanée des milieux nationaux à l'autonomie économique ... En fait, une nation n'est assurée de son destin que si elle parvient à régir elle-même et à organiser dans son esprit les diverses fonctions de la vie collective. Fait de culture, donc de sa nature ni économique, ni politique, elle est tenue, par les exigences même de sa survie, de faire et de l'action économique et de l'action politique et ainsi de se poser en face de l'Etat et d'exiger de lui certaines attitudes.

C'est la raison pour laquelle, tout au long de ses deux premiers siècles d'histoire, le Canada français a cherché à s'assurer une mesure sans cesse croissante d'autonomie politique - représentée aujourd'hui par l'autonomie de la province de Québec. ¹⁷⁵

Ainsi, quel que soit l'angle sous lequel on abordait le problème canadien-français, on se trouvait toujours ramené à Québec et à la nécessité de doter le gouvernement provincial d'une "autonomie croissante." Il était de moins en moins question de subordonner l'avenir du Québec à l'espoir d'un Canada "biculturel".

Cette réaction à la politique du rapport Massey fut très répandue dans le Québec. En dépassant les bornes qu'aurait dû lui dicter la prudence, le gouvernement central et ses conseillers avaient accéléré la prise de conscience du Québec. Si les universités acceptèrent les subsides fédéraux pour l'année 1951-52, elles durent y renoncer l'année suivante, après la victoire électorale de l'Union

175 - Idem, pp. 263-5; voir également Le Citoyen canadien-français (1946).

nationale, dont la campagne avait été axée essentiellement sur l'autonomie provinciale. L'opinion publique québécoise réclamait maintenant une enquête sur la question constitutionnelle. Après 1952, en effet, le Québec était la seule province à n'avoir pas signé d'entente fiscale avec Ottawa et sa position devenait de plus en plus isolée et précaire sur le plan de la stratégie politique. La nécessité d'une clarification des objectifs collectifs s'imposait. Aussi la Législature créa-t-elle, à la session de 1953, une Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels.

L'année suivante, en juin, sans attendre les conclusions de cette enquête, le gouvernement demanda à la Législature de voter un impôt sur le revenu des particuliers, dont le montant atteindrait environ 15% de l'impôt fédéral. Le pouvoir central était bien prêt, à ce moment, d'avoir atteint en pratique l'objectif que lui avait assigné la Commission Rowell-Sirois à l'égard des impôts directs. Aussi la réaction des milieux fédéraux ne se fit-elle pas attendre, d'autant que la Législature québécoise déclarait dans le préambule de la nouvelle loi que la Constitution reconnaissait aux provinces la ¹⁷⁶ priorité en matière de taxation directe. Au mois de septembre, le premier ministre, L.S. Saint-Laurent, fit un discours au Club de Réforme de Québec, dans lequel il défendit la politique fédérale, qui consistait "à prélever plus que ce dont nous avons besoin pour les fins strictement fédérales . . . , pour redistribuer ça aux autres ensuite", et déclara que la Province de Québec devait être une

176 - Loi assurant à la province les revenus nécessités par ses développements, 2-3 Elis. II, chap. 17 (entrée en vigueur le 5 mars 1954).

province comme les autres.¹⁷⁷ Espérait-on que les contribuables québécois se rebiffent devant l'impôt provincial? La réponse de Duplessis, qui vint huit jours plus tard eut un grand retentissement et montra à quel point la mentalité collective avait évolué au cours des années précédentes:

Aujourd'hui, on voudrait revenir au temps des gouverneurs anglais. On voudrait remplacer les pouvoirs de taxation, qui sont essentiels au gouvernement responsable, par des octrois fédéraux ... C'est une politique ... antiparlementaire, antidémocratique et anticanadienne.

...
Nous avons des intérêts particuliers, nous de la province de Québec ... La province... n'est pas une province comme les autres...

...
Le meilleur moyen d'obtenir justice, c'est par un gouvernement où nous sommes en majorité. Pensez-vous qu'on aurait justice dans un gouvernement où nous serions en minorité? ...

Si la politique de M. Saint-Laurent fait l'affaire des provinces anglaises, elle ne fera pas l'affaire de la province de Québec. Nous ne l'accepterons jamais...

...
Notre position est simple: coopération toujours, coopération d'égal à égal, co-opération dans le respect des droits de chacun...

Abdication des droits fondamentaux:
jamais.

177 - La Presse, 20 sept. 1954. Voir Brunet, op. cit. supra note 103, pp. 207-9.

Substitution de subsides fédéraux aux pouvoirs essentiels de taxation: jamais, jamais. Contrôle direct ou indirect d'Ottawa sur nos écoles: jamais. Sur nos universités: jamais. Sur notre enseignement secondaire: jamais. 178

Le premier ministre fédéral dut s'incliner pour éviter la crise qui menaçait de tourner au détriment du gouvernement fédéral et du parti libéral: lors d'une rencontre qui eut lieu à Montréal, le 5 octobre 1954, entre les deux premiers ministres, une réduction de 10% de l'impôt fédéral fut consentie en faveur des contribuables québécois et Duplessis accepta, en contrepartie, de modifier le préambule litigieux de la loi fiscale.

Ce compromis, qui consacrait en somme le triomphe de la thèse québécoise, ouvrit une brèche dans la politique centralisatrice du pouvoir fédéral. Celui-ci se vit forcé d'offrir les mêmes avantages à toute autre province qui préférait le nouveau régime à celui des ententes fiscales et de convoquer une conférence fédérale-provinciale dans le but de revoir l'ensemble du problème. Lorsque cette conférence eut lieu, en octobre 1955, Duplessis en profita pour rappeler aux autres provinces que "the right to tax is the right to govern" et qu'au droit exclusif de légiférer en certaines matières devait correspondre le droit de prélever des impôts pour ces fins.

178 - La Presse, 27 sept. 1954; Brunet, op. cit. supra note 103, pp. 211-3.

179 - Lettre du premier ministre fédéral aux premiers ministres provinciaux, 14 janv. 1955, dans Conférence fédérale-provinciale, avril 1955, p. 75.

En effet une province qui n'aurait d'autres revenus que les subsides fédéraux deviendrait une sorte d'organisme inférieur, sous la tutelle de l'autorité qui pourrait lui mesurer ses moyens de subsistance... Elle donnerait à autrui la clef de sa maison, clef qui symbolise bien les pouvoirs fiscaux et qui démontre qu'on est maître chez soi, comme nous le désirons et comme nous avons le droit de l'être. 180

La loi de 1954 marqua donc un tournant dans l'histoire des relations entre Québec et Ottawa. Sans doute la plupart des provinces n'allaient-elles point se prévaloir du principe affirmé dans cette loi, mais celui-ci est devenu un corollaire essentiel du fédéralisme tel qu'il est compris au Canada français.

Le rapport de la Commission Tremblay (1956)

L'anti-étatisme traditionnel des Canadiens français n'a pas résisté à la crise économique et à la guerre: le dirigisme du gouvernement fédéral, qu'ils craignaient pour des raisons d'ordre ethnique, leur a cependant démontré le rôle que peut jouer l'Etat moderne dans l'organisation de la société. Devant les membres de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels, présidée par le juge T. Tremblay, de nombreux porte-parole des corps intermédiaires et représentants des élites québécoises vinrent réclamer l'intervention de l'Etat provincial dans les affaires de la collectivité canadienne-française. L'examen de conscience collectif auquel on se livrait depuis une génération révélait que le Canada français avait accumulé un retard considérable dont il était sans doute lui-même responsable pour une bonne part.

180 - Compte-rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale, octobre 1955, pp. 33, 35.

Le rapport de la Commission, après avoir donné un aperçu historique de la Confédération, s'étend longuement sur "la province de Québec et le cas canadien-français." Cette province, écrivent les commissaires, possède des motifs propres de préserver son autonomie:

- 1) constituée par l'histoire, foyer national, et par le droit, milieu politique fondamental du Canada français, elle est, comme unité politique, investie d'une mission dont aucune autre province n'a l'équivalent;
- 2) comme toute communauté humaine caractérisée par une culture particulière, le Canada français a besoin ... d'un territoire où il puisse librement s'exprimer, bâtir ses propres structures institutionnelles, et créer selon son génie. La province de Québec est la partie du pays où cette faculté lui est plus complètement assurée. ¹⁸¹

Telles sont les conséquences du passé, de la suppression des écoles confessionnelles et de la langue française dans les autres provinces: ¹⁸² "la culture canadienne-française n'a qu'un seul véritable foyer".

Aussi le Québec ne saurait-il accepter la thèse du rapport Rowell-Sirois, selon lequel la centralisation et l'unité de direction sont les conditions premières de la prospérité du Canada, ni la New National Policy de l'après-guerre, ni la "nouvelle économie" de ¹⁸³ M. Lamontagne. La Commission fait une critique du keynésianisme, tel que pratiqué par Ottawa, tant sur le plan pratique que du point de vue théorique; elle estime que les simplifications les plus excessives

181 - Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1956), vol. II, p. 85.

182 - Idem, p. 66.

183 - Idem, pp. 263-73.

en sont résultées et que tout ce qui demeure valable dans les idées de Keynes n'est pas inconciliable avec une décentralisation fondée sur la collaboration nécessaire de gouvernements autonomes. On ne doit pas se soucier uniquement de construire un Etat techniquement efficace, mais s'efforcer de répartir les fonctions et compétences de manière que soit assuré le développement parallèle des deux collectivités et que chacune s'administre selon les modes les plus conformes à ses propres caractéristiques, tant intellectuelles que sociologiques. Toute intervention fédérale dans les domaines qui touchent à la culture, notamment, risque d'imposer des façons de penser et d'agir qui sont étrangères au Canada français. On le voit, cette conception du fédéralisme est aux antipodes de celle qui se dégage du rapport de la Commission Rowell-Sirois.

Il ne faut donc point être surpris outre mesure de constater que les recommandations pratiques de la Commission Tremblay soient essentiellement opposées à celles de la Commission fédérale. La réadaptation du régime de l'impôt selon l'esprit du fédéralisme en constitue le fondement: chaque échelon de gouvernement doit pouvoir se procurer, de sa propre autorité, les ressources fiscales nécessaires au libre exercice de ses fonctions. Aux provinces, à qui incombe la responsabilité dans les domaines culturel et social, devraient être réservés les impôts directs, lesquels touchent la personne et les institutions, tandis que le gouvernement central,

184 - Idem, vol. II, pp. 297-311, 321; vol. III, tome II, p. 308.

investi des responsabilités économiques générales, devrait avoir accès aux impôts portant sur la circulation des biens.¹⁸⁵

Les deux commissions ne s'entendent, en somme, que sur un seul point: l'Etat est appelé à jouer un rôle important dans la vie de la collectivité. Toutefois, les commissaires fédéraux et provinciaux ne sont plus d'accord dès qu'il s'agit de déterminer quel est l'Etat dont le rôle s'accroîtra; pour les uns, c'est sans conteste l'Etat fédéral, tandis que les autres voient tout naturellement dans l'Etat québécois le représentant légitime du peuple canadien-français. Certes, la Commission Tremblay est convaincue que le Québec demeure attaché au fédéralisme, mais les Canadiens français devaient, dans l'union, être "reconnus comme tels, comme groupe national distinct, et même placés sur un pied d'égalité avec l'autre groupe ethnique;"¹⁸⁶ or leur "volonté d'égalité" n'a pas été respectée. C'est pourquoi la province de Québec, devenue le "milieu politique fondamental du Canada français", refuse toute centralisation.

D'instinct, parce que ses intérêts vitaux sont en jeu, elle sait distinguer entre une politique d'inspiration impérialiste qui tend à la réduire à l'état de colonie de la couronne, colonie subventionnée, dominée et régie par la métropole, c'est-à-dire en l'occurrence par le gouvernement central, et une politique vraiment fédéraliste qui respecte sa liberté et sa dignité, et fait appel à sa collaboration pour les tâches d'intérêt commun."¹⁸⁷

185 - Idem, vol. III, tome III, p. 303.

186 - Idem, vol. III, tome II, p. 299, 307: "La philosophie sociale dont s'inspire la province de Québec ne s'oppose pas à l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale".

187 - Idem, vol. II, p. 138.

188 - Idem, p. 332.

Une telle affirmation de l'autonomie du Québec ne compromet-elle pas l'existence de minorités françaises dans les autres provinces? A cela, les commissaires répondent que "sans un Québec assez fort pour faire sentir son influence sur l'ensemble du pays, et tout particulièremenr sur la politique fédérale, les minorités ... ne résisteraient pas longtemps au traitement dont elles sont l'objet et aux pressions 189 qui s'exercent quotidiennement sur elles."

Tel est l'essentiel de la thèse défendue par la Commission Tremblay. On pourrait encore mentionner quelques points importants, comme le retour aux provinces de la sécurité sociale, la création d'un tribunal constitutionnel spécial ou l'adoption d'un mode d'amendement à la Constitution qui respecte "la position spéciale du Québec 190 dans la fédération canadienne, mais ces questions seront traitées dans la seconde partie de notre exposé. Il suffit pour l'instant d'observer que le rapport Tremblay marque, dans l'évolution de la pensée politique canadienne-française, le passage d'une attitude de repliement à l'acceptation du rôle dynamique des gouvernements dans la société moderne. Quinze ou vingt ans après les dirigeants anglo-canadiens, les élites canadiennes-françaises ont, à leur tour, pris conscience de 191 l'importance de l'Etat: ce seul fait transformait toutes les données antérieures de l'équilibre constitutionnel canadien.

189 - Idem, p. 78.

190 - Idem, vol. II, p. 149; vol. III, tome 1er, p. 301; vol. III, tome II, p. 304.

191 - Voir F. Dumont, "L'Etat, la gauche et la droite" (1964), Socialisme 64, no 3, p. 31.

Les partis changent, les objectifs demeurent, (1957-60)

Les élites canadiennes-françaises d'aujourd'hui ne sont pas sans ressembler aux intellectuels anglo-canadiens des années 1930, qui réclamaient l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale, mais alors que les Rogers, les Scott et les Claxton se tournaient instinctivement vers le pouvoir fédéral, l'Etat provincial s'impose d'emblée à l'esprit chez les Canadiens français. Il suffit de jeter un coup d'oeil sur le programme que le parti libéral présenta à l'électorat québécois en 1960 pour constater à quel point les préoccupations des Québécois demeuraient fondamentalement axées sur le Québec, sous l'arsenal de moyens nouveaux proposés par les aspirants au pouvoir. On y proposait la création de trois ministères (Affaires culturelles, Richesses naturelles, Affaires fédérales-provinciales), d'un Conseil provincial des Arts, d'un Conseil d'orientation économique, d'un système gouvernemental d'assurance-hospitalisation et d'allocations familiales, ainsi que d'un tribunal constitutionnel; dans le domaine de l'enseignement, on y promettait la gratuité scolaire à tous les niveaux et la création d'une commission d'enquête sur l'éducation.¹⁹²

L'évolution dans les idées fut également favorisée par les événements. La défaite du parti libéral fédéral, en 1957, par les Conservateurs, qui s'étaient faits les choryphées du nationalisme anglo-canadien, révéla qu'il était possible de gouverner le Canada

192 - Programme du parti libéral du Québec (1960), articles 1, 2, 9, 10, 11, 23, 27, 39 et 45.

sans l'appui du Québec.¹⁹³ La mort de Duplessis et la désorganisation de l'Union nationale après le décès subit de son successeur, P. Sauvé, permirent alors au parti libéral provincial de se poser en défenseur de l'autonomie du Québec. Dès la Conférence fédérale-provinciale de juillet 1960, quelques semaines après son arrivée au pouvoir, le premier ministre J. Lesage déclara que la province de Québec entendait sauvegarder les droits et les pouvoirs que lui confère la Constitution, sans pour autant s'enfermer dans l'isolement; sur le plan culturel et sur le plan politique, le gouvernement provincial travaillerait à l'épanouissement du Canada français.¹⁹⁴ Il remit à toutes les délégations des exemplaires du rapport Tremblay, que Duplessis ne s'était guère empressé de rendre public, et s'en inspira largement dans son exposé, notamment à l'égard des arrangements fiscaux et du tribunal constitutionnel.

Le Québec demanda au gouvernement fédéral de se retirer complètement du domaine des droits successoraux et de remettre aux provinces 25% de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés; il se prononça également, comme la Commission, en faveur du système de la péréquation financière.¹⁹⁵ L'Ontario, redevenu plus autonomiste au cours des dernières années, réclamait pour sa part la moitié des impôts directs "qui appartient aux provinces."¹⁹⁶

193 - M. Brunet, La présence anglaise et les Canadiens (1958), pp. 277-80.

194 - Compte-rendu de la Conférence, p. 30.

195 - Idem, pp. 36, 38. Les taux, à cette époque, étaient de 13% dans le cas du revenu des individus, 18% pour les sociétés commerciales et 50% pour les droits successoraux.

196 - Idem, p. 25.

Le gouvernement du Québec avait également décidé de soulever toute la question des "programmes conjoints", dont la province avait à se plaindre depuis plusieurs années. Les subventions versées aux provinces en vertu de ce système de financement représentaient 10% environ du revenu des provinces en 1956 et allaient sans cesse croissant. De la sorte, le pouvoir central pouvait déterminer les priorités budgétaires des provinces dans plusieurs secteurs: santé, route trans-canadienne, formation technique, protection des ressources forestières, aide à la vieillesse, etc. Cependant, le Québec s'était montré de plus en plus réticent à l'égard de ces programmes depuis 1956 et sa part des montants distribués était passée de 21.2% à 12.1% en 1959-60, alors que la population du Québec représentait 28% environ de celle du Canada, tandis que la part de l'Ontario était passée de 22.9% à 197 36.4% au cours des mêmes années. Certes, les autres provinces ne pouvaient être blâmées pour les refus du gouvernement québécois, mais le gouvernement central, en développant un système inacceptable pour le Québec et en ne faisant aucun cas des principes invoqués pour justifier son attitude, avait contribué à créer dans la province une volonté de dégagement qui allait se révéler inextinguible. A la Conférence de 1960, M. Lesage déclara que les contribuables du Québec 198 ne sauraient supporter plus longtemps une situation aussi injuste. Il demanda que le gouvernement central mette fin aux programmes conjoints

197 - Voir subventions conditionnelles fédérales-provinciales et programmes conjoints (1962), p. 176.

198 - Compte-rendu, supra note 194, p. 35.

et "compense pleinement les provinces" pour les responsabilités additionnelles dont elles seraient chargées en leur retrocédant des droits de taxation: "chaque province serait ainsi libre de disposer de ses revenus comme elle l'entend dans les champs de juridiction qui lui sont propres."¹⁹⁹

Les conséquences de ces attitudes nouvelles du Québec, appuyées dans une certaine mesure par les autres provinces, sont connues; il suffit de noter la disparition graduelle des "tax rental agreements" et le recours de plus en plus étendu à la péréquation financière, l'augmentation de la part d'impôt laissée aux provinces et la reconnaissance du droit de retrait facultatif en leur faveur dans le cas de plusieurs programmes conjoints et des subventions aux universités. On ne saurait ignorer le rôle d'initiateur que joua le Québec dans toutes ces transformations, au cours des conférences fédérales-provinciales qui se succédèrent après 1960. Ainsi, comme l'observe l'historien M. Brunet, les hommes et le gouvernement avaient changé, mais les impératifs de la politique provinciale demeuraient les mêmes.²⁰⁰

199 - Ibid.

bis
199 - Ce droit de retrait ("opting out") fut reconnu à la suite de la Conférence fédérale-provinciale de 1964. En avril 1965 entra en vigueur la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires), 13-14 Elis. II, chap. 54, laquelle autorise le gouvernement fédéral à signer un accord supplémentaire avec toute province qui désire administrer et financer entièrement un programme à frais partagés de nature permanente v.g., en matière d'assurance-hospitalisation. L'accord doit cependant contenir un engagement de la part de la province par lequel elle s'engage à continuer la mise en oeuvre du programme pendant une période de transition allant de deux à cinq ans. Le Québec est la seule province qui se soit prévalué de ce droit de retrait et elle a obtenu l'abattement fiscal concordant. Voir The National Finances, 1965-66, p. 131.

200 - Brunet, op. cit. supra note 103, p. 250.

Les "prodigieux retournements" des années 1960-1963

Les événements qui se sont succédés depuis 1960 sont suffisamment connus, particulièrement de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, pour qu'il soit nécessaire de les exposer ici en détail. Il convient cependant de retracer l'évolution générale de ces années critiques et de relever les principaux facteurs qui ont contribué à créer ces "prodigieux retournements" dont parle la Commission dans son rapport préliminaire.²⁰¹

En réalité, ces retournements, qui ont pu paraître si soudains, ne sont que le prolongement et l'aboutissement logiques du passé que nous avons décrit. Un peuple qui se croyait un droit d'aînesse ou, à tout le moins, des droits égaux, s'est trouvé bousculé et poussé à bout par les transformations économiques et sociales de son habitat, par les manœuvres d'un pouvoir central enclin à lui imposer sa tutelle et par le caractère décisif que prenait désormais sa vieille lutte pour la survie. Avec la fin de l'après-guerre et la prospérité matérielle qui envahit certaines villes du Québec, il s'est découvert pauvre et mal outillé pour faire face à la civilisation technique nouvelle qu'y introduisent les grands capitaux étrangers. Tous ces facteurs existaient depuis au moins deux générations, mais l'accélération de l'histoire les a portés au paroxysme. Conscients des dangers qui les guettent et ne pouvant compter que sur eux-mêmes, les Canadiens français, comme le constate la Commission non sans quelque étonnement, ne sauraient "tolérer plus longtemps une situation pourtant centenaire."²⁰²

201 - Rapport préliminaire, p. 101.

202 - Ibid.

Cette évolution historique n'est pas particulière au Canada français: tous les peuples du monde en font l'expérience depuis que l'Europe et l'Amérique exportent leurs valeurs et leurs techniques sur tous les horizons et singulièrement depuis que la Société des Nations a consacré le principe de la libre disposition des peuples. Le vaste courant d'émancipation qui se manifesta aussi bien en Inde qu'en Irlande ou en Pologne ne pouvait manquer d'influencer la pensée politique du Canada français, mais la seconde guerre mondiale vint suspendre le fil de l'histoire. Lorsque celle-ci reprit son cours et que le principe d'autodétermination fut réaffirmé, à la fin des hostilités, dans la Charte de l'ONU, que les pays d'Asie et d'Afrique accédèrent, les uns après les autres, à l'indépendance, il eût été surprenant que le Québec français demeurât insensible à ces grands événements, particulièrement dans sa jeunesse. Des solidarités intellectuelles s'établirent spontanément, par delà les frontières, entre tous ceux que le monde moderne broyait, parce que, ne s'y reconnaissant pas ou n'étant pas préparés à y participer de leur manière propre, ils ne peuvent que le refuser en bloc ou s'y engloutir complètement. Les jeunes Canadiens français des années 1960 ont entendu les échos de Bandoeng, de l'Algérie et de l'ONU nouvelle; ils ont lu les Damnés de la terre de F. Fanon (1961) et Dépossession du monde de J. Berque (1964); ils sont pénétrés du thème de la décolonisation; ils clament leur exacerbation et leur révolte dans force revues nouvelles: Liberté, Parti pris et Révolution québécoise,

203 - Voir N. Keyfitz, "Canadians and Canadiens" (1963), Queen's Quart., tome 70, pp. 163-178.

et dans quelques journaux étudiants. En mars 1963, le Front de libération québécois, qui groupait des jeunes gens dont certains n'avaient pas vingt ans, décida de passer à la violence. Un article écrit par l'un d'eux décrit fort bien leur sentiment à l'égard du Canada, qu'ils refusent de considérer comme leur patrie:

Je demande à tous mes lecteurs de se renseigner et de réfléchir, avant de commettre l'erreur qui s'est répandue chez nous à cause du manque d'éducation nationale, et qui est de croire en un Canada bi-national, bi-culturel, bi-céphale, bilingue, et où il n'y a aucun danger d'assimilation. Cela fait 94 ans que nous vivons en Confédération, que nous croyons au panafricanisme, et que nous quémandons nos droits. 204

Les aînés ne pouvaient demeurer entièrement indifférents à ces attitudes des jeunes car ils se sentaient implicitement mis en accusation par le terrorisme et le désespoir qu'il révélait. 205 Ils y furent d'autant plus sensibles qu'ils ressentaient également une profonde anxiété devant les changements sociaux et la débâcle des institutions traditionnelles que provoquaient une économie et une culture de plus en plus "continentalisées"; d'ailleurs, n'avaient-ils pas connu, trente ans plus tôt, "l'inquiétude des jeunes", dont François Hertel avait exprimé toute la profondeur. 206 En outre, la génération qui gouverne le Québec de 1960 n'est pas insensible aux idées et aux événements du monde extérieur: la

204 - Cité par B. Smith, Les militants du F.L.Q. (1963), p. 16.

205 - Voir L. Dion, "Réflexions sur le F.L.Q.", dans le Devoir, 21 juin 1963.

206 - Voir supra note 130.

reconstruction de l'Europe, la renaissance française, la décolonisation. Elle constate partout le même besoin de renouvellement des esprits et des structures socio-politiques; elle reconnaît ses propres problèmes dans ceux qu'affrontent un grand nombre de pays et l'isolement psychologique se dissipe peu à peu. On commence à parler sérieusement de planifier la croissance économique, le progrès social, l'enseignement et la révolution technologique pour échapper au cycle infernal de l'ignorance et de la dépendance. Tels sont les éléments de ce "nouveau" phénomène que nous pourrions appeler, avec L. Dion, un "nationalisme de croissance", qui n'est autre qu'une volonté collective de rattraper le temps perdu et d'entrer enfin dans le XXe siècle, tout en demeurant fidèle à soi-même.

Cependant, si les yeux sont tournés vers l'avenir, le passé n'en est pas effacé pour autant. Même pour ceux qui refusent le séparatisme d'emblée, les aspirations nouvelles du Canada français s'incarnent avant tout dans le Québec, devenu "l'Etat du Québec", à la grande surprise de ceux qui confondaient le nationalisme canadien-français avec le duplessisme. Le repliement sur la province, objet des anciennes colères collectives, est maintenant un fait accompli depuis une génération. La plupart des initiatives du gouvernement québécois sur le plan socio-économique, comme l'expropriation des sociétés qui contrôlaient la production de l'électricité, la création de la Caisse de retraite, de la Société générale de financement, du Conseil d'orientation économique ou l'institution de l'assurance-hospitalisation, sans compter les nouveaux ministères, ont eu pour but d'étayer l'autonomie de l'Etat provincial, quelquefois dans le but quasi-officiel d'exclure le gouvernement fédéral

d'un secteur considéré comme vital à l'épanouissement du Canada français. Au cours de l'élection de 1962, le parti libéral fit appel à un slogan dont nous avons retracé plus haut la longue histoire: "Maitres chez nous". A la Conférence fédérale-provinciale de novembre 1963, M. Lesage tira les conséquences de cette idée pour les relations entre Ottawa et les provinces: les responsabilités provinciales, notamment à l'égard du progrès économique et social, devaient redevenir prioritaires, maintenant que la guerre était chose du passé. Il ajouta qu'il devenait nécessaire de repenser tout le système fédéral canadien: les conditions socio-économiques s'étant complètement transformées depuis 1867, il fallait désormais envisager la modification de certains éléments du régime fédéral, peut-être même parmi ceux qui paraissaient les plus permanents.

207

Les "deux nations"

Ainsi, moins de trois ans après l'accession au pouvoir des Libéraux, le gouvernement du Québec était amené à mettre en question le fédéralisme canadien. Tous ces développements reposaient, bien entendu, sur l'autonomisme traditionnel, mais un nouvel élément était apparu entre 1960 et 1963 autour duquel se rallièrent un grand nombre d'hommes publics et de citoyens: l'idée d'un Canada formé de deux nations. Certes, la thèse de la coexistence des "deux races" ou des "deux peuples" est très ancienne, comme nous l'avons démontré, mais le nouveau vocable ajoute une nuance dont nous allons tenter de déterminer la nature.

207 - Federal Provincial Conference, Ottawa, Nov. 25th 1963,
Statement by the Hon. Jean Lesage, pp. 1, 2, 10 et 17.

Les indépendantistes furent sans doute les premiers à soutenir que le Canada français constituait une "nation". On trouve l'idée 208 dans divers textes de R. Barbeau et M. Chaput dès 1961 et sans doute avait-elle cours dans le vocabulaire du mouvement laurentien bien avant cette date; n'avait-elle pas inspiré le titre du journal de P. Bouchard dès 1936? D'ailleurs, peu importe la paternité d'un mot devenu courant depuis la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies. Au Québec, entre 1960 et 1965, l'expression se propage dans tous les milieux et supplante peu à peu les "deux peuples". On la trouve jusque dans le programme du Nouveau parti démocratique (août 1961), où l'on se propose "d'assurer le développement harmonieux des deux nations qui se sont originairement associées dans la Confédération," et de nouveau dans les principes qui furent adoptés au congrès d'orientation du N.P.D.-Québec (juin 1963), où l'on affirme le droit des deux nations à l'autodétermination. Elle est également dans la bouche des porte-parole de tous les partis québécois, de l'Union Nationale au P.S.Q. Dans Egalité ou indépendance, D. Johnson propose "une fédération de deux nations égales en droit" et dans son Projet constitutionnel, le P.S.Q. déclare:

Les Canadiens français du Québec se définissent eux-mêmes comme une nation. C'est-à-dire une collectivité naturelle historiquement constituée de langue, de culture, de formation psychologique, de territoire et de vie économique, ayant ses racines et son centre de gravité au Québec et tendant à donner au Québec toutes les institutions politiques nécessaires à son plein épanouissement.

208 - R. Barbeau, "La souveraineté du Québec" (1961), dans l'Etat du Québec (1962), pp. 108, 148; voir également M. Chaput, Pourquoi je suis séparatiste (1961).

Le ministre des Richesses naturelles, R. Lévesque, déclare de son côté, en juillet 1963, que le Canada français constitue une véritable nation, bien qu'il ne possède pas la souveraineté; le Canada, ajoute-t-il, doit être fondé sur l'existence de deux nations et la position particulière du Québec en tant qu'Etat national des Canadiens français. ²⁰⁹

Ces modifications dans le vocabulaire ne plurent pas à tous. Fallait-il entendre le mot "nation" dans le sens purement sociologique d'une "collectivité inorganique qui ne possède aucune personnalité juridique", comme l'eussent souhaité le juge B. Bissonnette et E. Forsey, ou n'était-ce qu'un euphémisme pour décrire l'entité juridico-politique qu'est l'Etat? A. Laurendeau s'interrogea longuement là-dessus dès septembre 1961: le sens politique, conclut-il, l'emporte au Canada français. En réalité, même si nous préférons personnellement le sens socio-culturel, comme nous l'avons indiqué dans un article paru en 1964, il faut avouer que la signification du mot "nation" est multiple au Canada français et qu'elle varie souvent selon l'auteur ou l'interlocuteur. Tous sont d'accord pour y voir une entité sociologique, mais d'aucuns y voient de surcroît l'amorce d'une réalité politique, comme en témoigne le fréquent voisinage des expressions

209 - Le Devoir, 5 juil. 1963.

210 - Essai sur la Constitution du Canada (1963), p. 163.

211 - "Canada: Two Nations or One?" (1964), The Journal of Education, no 9, p. 16.

212 - Le Devoir, 9 sept. 1961. Voir également Le Canada, expérience ratée ou réussie? (1962), p. 71.

213 - "Liberté nationale et fédéralisme" (1964), Thémis, no 50.

"nation canadienne-française" et "Etat du Québec" dans un même texte, parfois dans une même phrase. Chez d'autres, moins nombreux, la nation comprend tous les francophones du Canada et déborde donc le cadre québécois, mais cette conception n'exclut pas certaines conséquences politiques, comme par exemple la création d'institutions binationales au niveau central.

Somme toute, la notion que l'on se fait de la nation au Québec répond assez bien à l'idée de "nationalité" du siècle dernier, à condition de tenir compte du fait que justement les nationalités aspiraient à cette époque (et aspirent encore aujourd'hui dans bien des cas) à se donner les structures de l'Etat.²¹⁴ Nous pouvons regretter les imprécisions du vocabulaire, mais il nous faut bien utiliser les expressions et analyser les concepts qui ont cours. La "nation" dont il est question ici ne se confond pas avec l'Etat, mais elle y tend, selon la logique déjà ancienne du principe des nationalités, dont l'essentiel a survécu dans le "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes". Le Québec ne sait pas encore jusqu'où il devra pousser l'institutionnalisation de la nation dans l'Etat provincial pour permettre au Canada français de s'épanouir librement, mais il est certain, comme l'a observé le doyen Garigue, qu'il éprouve "la nécessité d'exister à travers une organisation étatique qui lui soit propre."²¹⁵

214 - Le mot "nationalité" est réservé de plus en plus au lien juridique qui attache l'individu à tel ou tel Etat. Le mot "nation" tend à le supplanter dans le sens sociologique. Voir P. Garigue, L'option politique du Canada français (1963), pp. 16 et ss.

215 - Idem, p. 167.

La thèse des "deux nations" repose sur l'idée qu'il est possible à deux collectivités qui aspirent, chacune de leur côté, à se donner des structures étatiques plus fortes, de coexister néanmoins au sein d'un même Etat. Elle écarte la solution radicale du séparatisme pour lui substituer un certain nombre de choix structureux dont la Commission a fait état dans son rapport préliminaire et entre lesquels les Québécois sont partagés: statut particulier, Etats associés, nouvelle constitution rédigée "en fonction de l'égalité des deux cultures" et toute la gamme des options intermédiaires.²¹⁶ Il peut sembler que les "deux nations" sont plus apparentées au système des Etats associés, c'est-à-dire à la confédération ou à l'union d'Etats, qu'aux autres options mentionnées; toutefois l'expression est employée, au Québec, par les tenants de plusieurs solutions politiques. Dans la seconde partie du présent travail, nous tenterons d'explorer les conséquences institutionnelles qu'entraîne chacune des options que l'on peut grouper sous le concept général des deux nations. Comme un sociologue le faisait remarquer récemment, il y a longtemps que des hommes de bonne volonté tentent de résoudre le problème des deux nations canadiennes, mais l'essentiel de la question n'a pas été touché par leurs efforts.

Il faut donc rappeler sans cesse que l'essentiel est de savoir quel est le type d'organisation, de système social, qui permettrait d'obtenir le dégagement désiré et demandé. Il devient dangereux de croire que des problèmes d'ordre structurel peuvent être résolus par des appels à la bonne volonté. Nous nous

216 - Rapport préliminaire, pp. 83-4, 109.

trouvons ici devant une des questions fondamentales de la société moderne à la recherche de ... nouvelles formes d'organisation, permettant d'obtenir une liberté individuelle et collective ainsi qu'une vie sociale, économique et politique, supérieure.²¹⁷

La Commission, dans son rapport préliminaire, s'est interrogée brièvement sur ce problème fondamental des structures institutionnelles: comment sera-t-il possible, demande-t-elle, "de concilier les exigences de l'égalité culturelle et celles de la démocratie parlementaire, dans un pays où les représentants des deux cultures sont inégaux en nombre?"²¹⁸ Peut-être convient-il, à la lumière de l'exposé qui précède, de poser la question d'une manière un peu différente: quelles institutions politiques permettraient-elles d'unir, pour certaines fins communes, deux groupes nationaux qui aspirent chacun de son côté, à s'incarner dans des structures étatiques plus fortes et plus précises, compte tenu du fait que le groupe minoritaire contrôle majoritairement les institutions d'une région importante du pays?

Bien entendu, cette façon de poser la question n'est pas la seule qui soit valable. Nous n'ignorons point, par exemple, que les concepts dualistes du Canada ne sont guère reçus au Canada anglais ou que la Commission entend tenir compte, comme le prescrit le décret qui lui a donné naissance, de l'apport des autres groupes

217 - Garigue, op. cit. supra note 214, p. 166.

218 - Rapport préliminaire, p. 16.

219 - Idem, p. 45.

ethniques à l'enrichissement culturel du Canada. Cependant, la Commission elle-même estime que l'idée-force de son mandat est celle de "l'égalité des deux peuples" qui ont posé les fondements des institutions canadiennes et c'est précisément dans cette perspective que nous avons abordé ce travail. Nous nous permettrons seulement d'interpréter largement l'expression "égalité des deux peuples" et d'y faire entrer, outre l'égalité culturelle ou linguistique, l'égalité politique réclamée par le Canada français d'aujourd'hui. En d'autres termes, nous ne nous entiendrons pas au concept quelque peu "bourassiste" de l'égalité des deux peuples, tel qu'il semble se dégager du décret ministériel instituant la Commission; nous tenterons plutôt d'affronter la réalité des deux nations. Le Canada eût sans doute pu devenir, il y a quarante ou cinquante ans, un pays bilingue ou biculturel; maintenant, c'est plutôt, dans l'esprit des Canadiens français, un pays binational.



